



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

2019. március

ELEMZÉS



**A költségvetési előirányzatok
rugalmasabb tervezésének és
végrehajtásának lehetséges eszközei**



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

ELEMZÉS



**A költségvetési előirányzatok
rugalmasabb tervezésének és
végrehajtásának lehetséges eszközei**



ENGEDELYEZŐ:

Domokos László
ELNÖK

Domokos László elnök

Szerkesztő:

DR. SIMON JÓZSEF projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. PULAY GYULA ZOLTÁN felügyeleti vezető

Készítették:

KISAPÁTI ANGÉLA számvevő

TÓTH LILI számvevő

MIKES BENEDEK számvevő gyakornok

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-1101-011/2019

TARTALOMJEGYZÉK

—▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....	4
—▶	1. BEVEZETÉS.....	7
—▶	2. A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK RUGALMASSÁGA	8
—▶	3. A RUGALMASSÁGOT BEFOLYÁSOLÓ KÖLTSÉGVETÉSI ESZKÖZÖK	18
—▶	4. A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK RUGALMASSÁGÁT TÁMOGATÓ ESZKÖZÖK NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBEN	32
—▶	5. A KÖLTSÉGVETÉS ÁTLÁTHATÓSÁGA.....	35
—▶	6. A RUGALMASSÁG ÉS AZ ÁTLÁTHATÓSÁG FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI	41
—▶	7. ÖSSZEGZÉS.....	45
—▶	FÜGGELÉK.....	47
—▶	RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK.....	49
—▶	FELHASZNÁLT IRODALOM	50
—▶	MELLÉKLETEK	53

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A 2008. évben kirobbant globális pénzügyi válság ráirányította a figyelmet, hogy számos ország nem kellően felkészült a gazdasági sokkok kezelésére, és az emiatt hirtelen fellépő gazdasági visszaesés a költségvetés egyensúlyának jelentős megbomlásához, és államadósságuk drasztikus emelkedéséhez vezetett.

E helyzet megelőzése érdekében a gazdasági kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetek által közzétett ajánlásokban és egyéb dokumentumokban hangsúlyosan fogalmazódott meg a reziliencia, azaz a rugalmas alkalmazkodó képesség követelménye. A legáltalánosabb megközelítést a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet költségvetési jó kormányzásra vonatkozó ajánlása tartalmazza.

A magyar gazdaság súlyosan megszenvedte a globális válságot, többek között éppen azért, mert az állam súlyos eladósodottsága következtében a központi költségvetés nem tudott rugalmasan reagálni a világgazdasági sokkok hatásaira. Ez alapján célszerű lesz megvizsgálni, hogy a 2011-2014. évek közötti sikeres költségvetési konszolidációt követően a magyar költségvetés mennyire tekinthető reziliensnek. A reziliencia mértéke a többi gazdasági szereplő számára is alapvető fontosságú, hiszen nemzetgazdasági szinten a költségvetés rugalmassága az alapvető gazdasági mutatószámokra is kedvező hatást gyakorol, nem veszélyeztetve a gazdasági növekedést.

Az elemzés a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát a reziliencia szerinti megközelítés alapján vizsgálja. A reziliencia – a nemzetközi szervezetek által megalkotott fogalmi keretből levezetve – általános értelemben a rugalmas ellenállás képességét jelenti, azaz valamely rendszernek azon képességét, hogy erőteljes, ismétlődő, vagy akár sokkszerű külső hatásokhoz sikeresen alkalmazkodjon. A költségvetés végrehajtásának rugalmassága azt fejezi ki, hogy a Magyarország központi költségvetésének végrehajtásáért felelős szerveknek (mindenekelőtt a Kormánynak, az egyes fejezetek irányító szerveinek, valamint a költségvetési szerveknek és az előirányzatok, alapok kezelőinek) mekkora a mozgásteret abban, hogy a költségvetési bevételek tervezettől eltérő alakulására, illetve a kiadásokat érintő változásokra célszerűen reagáljanak, de nem átlépve a törvényes kereteket. Másképp a reziliencia a költségvetési kockázatok kezelését szolgálja.

Az elemzés megközelítésének alapja Magyarország Alaptörvénye 37. cikkének (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a „Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani”. Az Alaptörvény ezen előírására figyelemmel szükséges a rugalmas reagálási képesség mellett a költségvetési folyamatok átláthatóságát is biztosítani. A reziliencia mértékének befolyásolása érdekében tett intézkedések számos változást okoznak a költségvetésben, amelyeknek nemcsak a felsorolása, hanem ezek indokainak bemutatása is fontos információt hordoz.

A költségvetés végrehajtásának törvényes keretek között tartása három dolgot fejez ki. Ezek közé tartozik, hogy a költségvetési – vagyis az egyenlegre és az államadósságra vonatkozó – szabályok továbbra is teljesülnek, eközben a végrehajtó szervek nem lépik át hatáskörüket, valamint az intézkedés meghozatalához az Országgyűlés külön döntésére nincsen szükség. Ez utóbbi azért szükséges feltétel, mert, ha az Országgyűlés döntésére, azaz az eredeti költségvetés

módosítására van szükség, akkor már nem a végrehajtás, hanem a teljes költségvetési folyamat rugalmasságáról beszélünk.

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága ugyanakkor befolyásolja az egyes szintek és az intézmények mozgásterét. Az egyes végrehajtási szintek mozgásterét csak a többi szint (valamilyenek) a rovására bővíthető. Ebből a szempontból a Kormány mozgásterét tartjuk elsődlegesnek, hiszen az Alaptörvény értelmében a végrehajtás általános felelőssége a Kormányé. A magyar szabályozás alapján a költségvetési szervek és a fejezeti irányító szervek mozgásterét meglehetősen széles, amely adott esetben korlátja lehet annak, hogy egy váratlan esetre a Kormány célszerűen, a közpénzek felhasználásának eredményességét nem rontva tudjon reagálni.

Egy adott év költségvetése végrehajtásának mozgásterét a következő év (évek) költségvetési mozgásterének rovására is bővíthető. Ez az adott év rugalmassága szempontjából kedvező, sőt nélkülözhetetlen. Ugyanakkor, ha a következő év mozgásterének szűkítése egy bizonyos mértéket elér, akkor ez súlyosan beszűkíti a költségvetési mozgásteret (ideértve az Országgyűlés mozgásterét is). Elemzés rámutat továbbá, hogy a költségvetési maradványok több éven keresztül megvalósuló, nagymértékű növekedése jelentős kockázatot jelent a következő évek költségvetési szempontjából.

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága a költségvetési folyamat elemeinél is értelmezhető. Ez alapján megkülönböztethető a tervezés, a szabályozás, a nyomon követés és a végrehajtás rugalmassága.

A tervezés rugalmasságát illetően az elmúlt években a tartalékolásnak egy többemű rendszere alakult ki a magyar központi költségvetésben, amely jelentősen javította a költségvetés végrehajtásának rezilienciáját. Az elemzés értékelése szerint a költségvetés végrehajtásának hazai szabályozása – nemzetközi összehasonlításban is – rugalmasnak tekinthető, de még vannak lehetőségek a rugalmasság növelése érdekében. A költségvetési folyamatok nyomon követhetősége az elmúlt években sokat javult, de ezzel kapcsolatban is vannak további fejlesztési lehetőségek. A végrehajtásért felelős szervezetek széles körben éltek a jogszabály adta döntési lehetőségeikkel, és ez nem veszélyeztette a költségvetési célok teljesítését.

Összességében megállapítható, hogy a költségvetés végrehajtásának rezilienciája a vizsgált időszakban javult, de a költségvetési törvény módosítása és a Kormány engedély nélkül túlléphető előirányzatok magas száma és összege korlátozza a Kormány mozgásterét, a fejezeti stabilitási tartalék más fejezeteknél történő felhasználása következtében a fejezetek irányító szervei nem érdekeltek saját rezilienciájuk növelésében, a kötelezettséggel terhelt év végi maradványok nagy és növekvő összege súlyosan korlátozza a következő év költségvetés rezilienciáját.

A Kormány költségvetési rezilienciájának növelése érdekében célszerű lenne a költségvetési törvénymódosítás és a Kormány engedély nélkül túlléphető kiadási előirányzatok számának jelentős csökkentése, vagy akár teljes kiiktatása a költségvetési rendszerből, amelynek eszköze az esetleges túllépések fedezetére szolgáló tartalék létrehozása.

A költségvetési évet követő év költségvetési rezilienciájának növelése érdekében célszerű lenne a hasonló célú, több év alatt megvalósuló beruházások és fejlesztési programok adott évi előirányzatai közötti átcsoportosítás lehetőségét rugalmasabbá tenni, azzal, hogy az átcsoportosított összegeket a következő évben (években) vissza kell csoportosítani.

A költségvetési évet követő év költségvetési rezilienciájának növelése érdekében célszerű hatékonyabb tervezéssel, ütemezettebb végrehajtással és rendszeres ellenőrzéssel a kötelezettséggel terhelt év végi maradványok keletkezését mérsékelni.

A fejezeti szintű tartalékolás ösztönzése érdekében célszerű előírni, hogy a fejezeti stabilitási tartalékok – a Kormánynak a feloldásukról szóló döntését követően – elsősorban az adott fejezetnél legyenek felhasználhatóak.

Az átláthatóság a költségvetés vonatkozásában hazai szinten is alapvető fontosságú. A különböző kimutatások és rendszeres jelentések közzététele által a költségvetési folyamatokról a társadalom tagjai és a gazdaságpolitikai döntéshozók teljesebb képet kaphatnak és még a költségvetés végrehajtásának folyamatában információkkal rendelkezhetnek az egyes előirányzatok teljesülésével kapcsolatos aktuális eseményekről, meghatározó tényezőkről.

1. BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évben elfogadott törvény rögzíti az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) ellenőrzési és tanácsadói feladatát, valamint azt, hogy feladatkörében elemzéseket, tanulmányokat készíthet. Az ÁSZ az elmúlt években számos költségvetési szervet ellenőrzött, valamint minden évben elkészítette véleményét a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatról, illetve ellenőrizte a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot. Továbbá az államháztartás számos területére vonatkozóan készített elemzéseket is. Az ÁSZ rendszeresen elkészítette a költségvetési folyamatok első félévi értékelését, a „Költségvetés szerkezeti változása”, valamint „A költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről a zárszámadás kapcsán” című elemzéseket.

Az ellenőrzési megállapítások és az elemzési tapasztalatok alapján merült fel annak szükségessége, hogy az ÁSZ a költségvetés végrehajtásának rugalmasságával kapcsolatos elemzést készítsen, és értelmezze a költségvetés végrehajtásának rugalmassága fogalmát, valamint bemutassa az ennek biztosítása érdekében rendelkezésre álló lehetőségeket, költségvetési eszközöket a központi költségvetés vonatkozásában.

Az ÁSZ alkotmányos jogállásából kiindulva az Országgyűlés szempontjából értékeli a költségvetési folyamatokat, azonban a költségvetés végrehajtásának rugalmassága elemzése során az Alaptörvény költségvetés végrehajtására vonatkozó rendelkezése alapján az elemzés központi szereplője a Kormány.

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága koncepció felveti továbbá, hogyan lehet ilyen változó körülmények között az átláthatóságot biztosítani. A költségvetési előirányzatok körében – a források rugalmas felhasználása keretében – a Kormány által végrehajtott előirányzat módosítások, illetve átcsoportosítások feltételezik olyan módszerek alkalmazását, amelyek által érdekelttek (az Országgyűlés, az államháztartás intézményei és a társadalom tagjai) egyértelmű képet és tájékoztatást kapnak arról milyen módon, és mely célok érdekében kerültek felhasználásra a közpénzek. Továbbá amennyiben változás történt az eredeti előirányzatokhoz képest az elfogadott költségvetési törvény végrehajtása során, akkor e változások körét és indokát is indokolt bemutatni a legalább félévente készülő költségvetési jelentésben, majd az adott év központi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási törvényben. Mindez a költségvetési döntéshozók és a társadalom tagjai számára is alapvető fontosságú.

Az elemzésben elsőként a költségvetés végrehajtásának rugalmassága definíciójának, majd ez alapján Magyarország vonatkozásában a rugalmasságot befolyásoló eszközök és költségvetési technikák ismertetésére kerül sor. A következő fejezet a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát nemzetközi kitekintésben vizsgálja, bemutatva néhány nyugat-európai ország gyakorlatát. Ezt követően az elemzés azt értékeli, hogy a bemutatásra kerülő rugalmasságot támogató költségvetési technikák és egyéb meghatározó feltételek mellett hogyan biztosítható az átláthatóság követelménye. Az elemzés további fejezetében a költségvetés végrehajtásának rugalmasságára és átláthatóságára vonatkozó fejlesztési lehetőségei, illetve további potenciális eszközei kerülnek bemutatásra, figyelemmel a nemzetközi jó gyakorlatokra, tapasztalatokra. Az elemzés záró fejezete a következtetések megfogalmazását tartalmazza.

2. A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK RUGALMASSÁGA

Az államháztartás és ezen belül a központi költségvetés végrehajtását számos tényező befolyásolja, számos eltérés következhet be az egyes előirányzatok teljesülésében az előre pontosan nem ismert, illetve nem számszerűsíthető hatások miatt. Mindez felveti annak szükségességét, hogy a központi költségvetés végrehajtása alkalmazkodjon a gazdasági folyamatok változásához. Ez egyrészt vonatkozik arra az esetre, ha a gazdasági növekedés lassulása miatt csökkennek a költségvetési bevételek, valamint arra a helyzetre is, ha a gazdasági fellendülés révén a költségvetési bevételek folyamatos növekedése valósul meg, amelynek következtében a többletbevitel felhasználási módja jelenti az alapvető kérdést.

További kihívást jelent, ha az év során új, halaszthatatlan kiadási kötelezettségek keletkeznek (például egy természeti katasztrófa következtében). Ezekre a Kormánynak és a költségvetés végrehajtásáért felelős egyéb szervezeteknek reagálniuk kell, de közben szem előtt kell tartaniuk a hiányra és az államadósságra vonatkozó költségvetési szabályokat. A gazdasági feltételek folyamatos változása és a költségvetés végrehajtási folyamatában fellépő tényezők miatt kiemelten fontos a költségvetési végrehajtásának rugalmasságát biztosító, megfelelő nagyságrendű eszközök és források rendelkezésre állása.

Annak érdekében, hogy ezen eszközök értékelhetőek legyenek, definiálni szükséges mit jelent a költségvetés végrehajtásának rugalmassága. Ennek meghatározásához két nemzetközi szervezet rugalmasságra vonatkozó megközelítésmódja kerül bemutatásra.

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága koncepció nemzetközi megközelítésben

Több nemzetközi szervezet is foglalkozik a költségvetési gazdálkodás rugalmasságának témakörével. A jellemző megközelítés szerint e szervezetek a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos alapelveket értelmezik, a költségvetés végrehajtásának rugalmassága koncepció tartalma pedig ezen alapelvekből vezethető le.

A nemzetközi szervezetek közül kiemelt jelentőségű a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (továbbiakban OECD) által készített ajánlás¹. A 2015. évben kiadott ajánlás azokat az alapelveket tartalmazza, amelyek megvalósításával az államok képesek átláthatóbb, eredményesebb és megbízhatóbb költségvetést készíteni, így biztosítva a jó kormányzás feltételeit. Az ajánlás keretében tíz alapelv került megfogalmazásra. Ezek közül a következők meghatározóak a költségvetés végrehajtásának rugalmassága szempontjából.

- *A költségvetés végrehajtásának aktív tervezése, kezelése és nyomon követése:* A költségvetés Országgyűlés által történt jóváhagyását követően a Kormánynak gondoskodnia szükséges ennek teljes körű, hiteles végrehajtásáról, továbbá ellenőriznie és nyomon kell követnie a kiadások és bevételek alakulását.

¹ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

- *A tervezésnél már a különböző pénzügyi kockázati tényezőket is körültekintően meg kell határozni, fel kell mérni, és kezeléséhez meg kell tenni a szükséges lépéseket:* A költségvetés rugalmassá tételéhez elengedhetetlen a fiskális kockázatok megfelelő feltérképezése.
- *A költségvetés tervezése során szükséges meghatározni, értékelni és menedzselni a költségvetés fenntarthatóságát.* Ennek érdekében olyan módszereket célszerű alkalmazni, amelyek felkészültté teszik a költségvetést a változások kezelésére és a feltételezhető pénzügyi kockázatok mérséklésére. Továbbá a hosszú távú szemlélet alkalmazása is indokolt, mert ezáltal biztosítható a költségvetés pénzügyi folyamatainak stabilitása.
- *Biztosítani kell, hogy a költségvetés teljesítményének, értékelésének és hatékonyságának is legyenek elérhető kimutatásai:* Mindez azt jelenti, hogy a különböző közszolgáltatások minőségét, a feladatellátás hatékonyságát értékelni szükséges.

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága szempontjából – az OECD értelmezése szerint – meghatározó jelentőségű, hogy a Kormány folyamatosan nyomon kövesse a költségvetés végrehajtását és az esetleges eltéréseket tudatos költségvetési eszközökkel kezelje. Fontos, hogy a költségvetési gazdálkodásnak már előre szükséges kialakítania a kapcsolódó gazdálkodási eszközöket, amelyek megfelelő módon egyaránt alkalmazhatóak kedvező és kedvezőtlen változások esetén.

Az OECD értelmezése szerint – a kapcsolódó alapelvek tartalmából levezetve – a költségvetés végrehajtásának rugalmassága egy olyan védelmi erőt jelent, amellyel a nem várt, vagy nem számszerűsíthető gazdasági és gazdálkodási feltételek változására felkészülhet a központi költségvetés. A cél az, hogy a központi költségvetés a változásokat adaptív módon tudja kezelni, vagyis a költségvetési egyensúlyt fenn tudja tartani, az államadósság tervezett meghaladó növekedését el tudja kerülni.

Az OECD ajánlása azonban a rugalmasság kifejezésére nem a flexibilitás, hanem a reziliencia szót használja, és ajánlás három szempontból is hangsúlyozza a reziliencia szükségességét. Egyrészt, mint a kívánatos gazdasági növekedés egyik jellemzőjét említi. Másrészt, a szilárd költségvetési politika egyik kritériumaként nevesíti a rezilienciát. Harmadrészt olyan mechanizmusok alkalmazását javasolja, amelyek elősegítik a költségvetési tervek rezilienciáját, és csökkentik a költségvetési kockázatok lehetséges negatív hatásait, ily módon hozzájárulva közpénzügyi gazdálkodás stabilitásához.

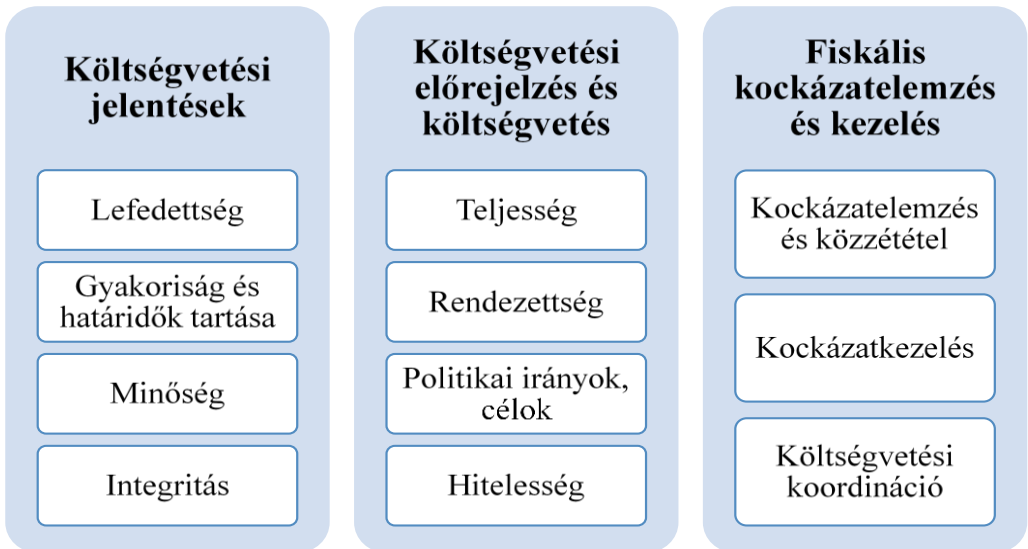
A Nemzetközi Valutaalap (továbbiakban IMF) szintén nem flexibilitásként értelmezi a költségvetési rugalmasságot, hanem a kockázatok kezelésére való képességet érti e fogalom alatt. Az IMF által a 2014. évben kiadott kódex² (*Fiscal Transparency Code*) a költségvetés átláthatóságának alapelveit három pillér köré csoportosítja. E pilléreket és az ezekhez tartozó alapelveket az **1. ábra** mutatja be.

² IMF (2014)

Az egyik pillér a fiskális kockázatelemzés és kockázatkezelés pilléren belül a kockázatkezelés. Ennek keretében az IMF olyan költségvetési eszközök alkalmazását tartja szükségesnek, amelyek alkalmasak a kockázatok felmerülésének monitorozására, feltárására és kezelésére. Gyakorlati értelemben a költségvetés végrehajtása rugalmasságának indokoltságát és fontosságát hangsúlyozza.

1. ábra

Az IMF három pilléres rendszere



Forrás: IMF 2014, 1-4. o. alapján ÁSZ szerkesztés

A kódex végrehajtásának elősegítésére az IMF által a 2018. évben kiadott Pénzügyi Átláthatósági Kézikönyv³ a rugalmasság sajátos szempontú definícióját tartalmazza. Értelmezése szerint a rugalmasság a költségvetési politikában leginkább a gazdasági sokkok kezelése tekintetében fontos. Emiatt a gazdasági növekedés és stabilitás idején célszerű mozgásteret biztosítani a költségvetésben és felkészülni az esetleges, kevésbé befolyásolható gazdasági sokkokkal szemben.

Az IMF ajánlása szerint olyan egyértelműen definiált fiskális szabályok alkalmazása indokolt, amelyek párhuzamosan a költségvetés egyensúlya mellett a rugalmasságot is biztosítják. Ennek érdekében a költségvetés végrehajtása során a teljesítményorientált elszámoltathatósági keretrendszer alkalmazását javasolja.

³IMF (2018)

A költségvetés végrehajtása rugalmasságának értelmezése az elemzés keretében

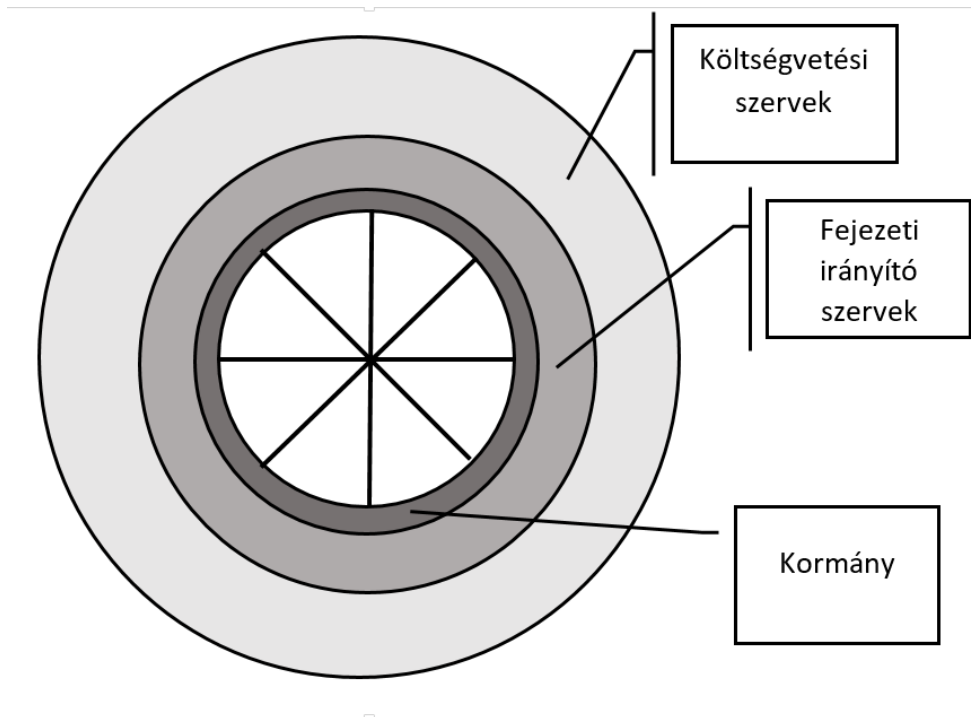
Figyelembe véve az előzőekben bemutatott nemzetközi szakirodalmat, a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát a jelen elemzés is a reziliencia szerint értelmezi. A reziliencia általános értelemben rugalmas ellenállási képességet jelent, azaz valamely rendszernek azon képességét, hogy erőteljes, meg-megújuló, vagy akár sokszerű külső hatásokhoz sikeresen alkalmazkodjon.

A reziliencia illusztrálására szokás a tojást és a gumilabdát hasonlítani egymáshoz. A kis nyomásnak a tojás merev és kemény héja képes ellenállni, de nagy nyomás esetén a tojás széttörik, és soha sem nyeri már vissza a formáját. Ezzel szemben a levegővel felfújott gumilabda kis nyomás hatására is behorpad, viszont a nyomás elmúltával visszagrik eredeti formájába. Természetesen bizonyos nagyságú erőbehatás a gumilabdát is teljesen tönkreteszi. A tojás ellenállóképessége tehát merev, a gumilabdáé pedig rugalmas, következésképpen a tojásnak minimális, a labdának pedig nagy a rezilienciája.

A költségvetés rezilienciáját azonban nem egy labda, hanem egy biciklikerek rezilienciájához hasonlítjuk. A bicikli kereke esetében a fém abroncs és a küllők biztosítják a szilárd szerkezetet, a jól felfújott gumiabroncs pedig a rugalmasságot, ami egyfelől ruganyosság, másfelől reziliencia. Ruganyosság, ami az úttest apró zökkenői miatti állandó rázkódásokat tompítja, és reziliencia, ami a nagyobb bukkanók esetében védi meg a merev vázat az összeroppanástól.

A költségvetés végrehajtása esetében egyaránt szükséges a napi végrehajtást segítő rugalmasság és a környezet nagyobb változásaihoz való rugalmas alkalmazkodást lehetővé tevő reziliencia. A költségvetés nagyobb rugalmasságát az biztosíthatja, hogy a költségvetés végrehajtásáért felelős három szervezeti szint (kormány, költségvetési fejetek irányító szervei, költségvetési szervek) mindegyikének vannak rugalmasságot elősegítő eszközei, és ezek három rugalmas rétegként védik a költségvetést az állandó rázkódásoktól és a nagyobb sokkaktól. Ezt szemlélteti a **2. ábra**.

A költségvetés végrehajtása rugalmasságát biztosító rétegek

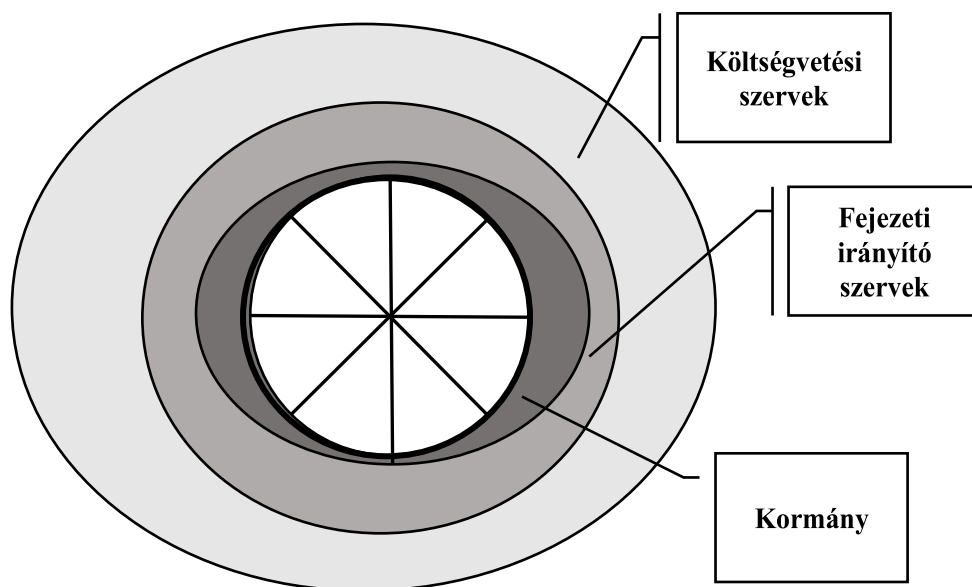


Forrás: ÁSZ szerkesztés

A **3. ábra** azt mutatja be, hogy a költségvetés rezilienciáját milyen módon értelmezzük, tartjuk ezáltal megvalósíthatónak. Ennek lényege, hogy nagyobb megrázkódtatás esetén a költségvetés végrehajtásáért felelős szintek mozgósítják a saját eszközeiket, szükség esetén kimerítik a tartalékaikat, de ez alapján a belső magnak, vagyis a költségvetésnek a szilárdsága megmarad, azaz a jogszabályokban rögzített költségvetési szabályok és a legfontosabb költségvetési célok teljesülnek.

3. ábra

A költségvetés rezilienciája nagyobb megrázkódtatások esetén



Forrás: ÁSZ szerkesztés

A magyar központi költségvetés végrehajtásának ezt a szerkezetét jól szemléltetik az **1. táblázat** adatai. Ez alapján megállapítható, hogy a 2016. évben és a 2017. évben is jelentősen módosultak a központi költségvetés előirányzatai a három végrehajtási szint átcsoportosító döntéseinek következtében, sőt a 2017. évben a költségvetés hazai módszertan szerint, azaz pénzforgalmi szemléletben számított hiánya jelentősen meghaladta a tervezett mértéket.

Ugyanakkor a két legfontosabb cél, azaz az uniós módszertan szerint számított hiány 3,0% alatti tartása és az államadósság-mutató csökkenése teljesült. Ez utóbbi azon két követelmény, amelyek teljesítését kétharmados törvény írja elő, azaz a költségvetési fegyelem szempontjából ezek nem teljesülése esetén tekinthetjük sikertelennek a költségvetés végrehajtását.

1. táblázat

**Előirányzat-módosítások hatása a központi költségvetés kiadási előirányzataira
2016-2017. években**

Adatok Mrd Ft-ban, illetve százalékban

Megnevezés	2016	2017
Eredeti előirányzat	16 562,0	18 597,7
Törvényi módosítás	426,2	449,2
Módosított törvényi előirányzat	16 988,2	19 046,9
Kormányzati hatáskörű módosítás	247,7	238,3
Fejezeti hatáskörű módosítás	1 525,0	2 142,8
Intézményi hatáskörű módosítás	1 631,8	2 169,6
Módosított előirányzat	20 392,7	23 597,6
Tervezett hiány a hazai módszertan szerint	-761,6	-1 166,4
Tényleges hiány a hazai módszertan szerint	-825,0	-1 833,4
Tervezett hiány az uniós módszertan szerint/GDP	2,0%	2,4%
Tényleges hiány az uniós módszertan szerint /GDP	1,9%	2,2%
Tervezett államadósság-mutató az uniós módszertan szerint	76,0%	73,6%
Tényleges államadósság-mutató az uniós módszertan szerint	75,9%	73,3%

Forrás: 2016. és 2017. zárszámadási törvényjavaslat adatai alapján ÁSZ szerkesztés

A 3. ábrán felvázolt értelmezési keret és az 1. táblázatban bemutatott, gyakorlatban bekövetkező változások figyelembevételével már definiálható a költségvetés végrehajtásának rugalmassága fogalom. Az elemzés keretében a költségvetés végrehajtásának rugalmassága alatt azt értjük, hogy a Magyarország központi költségvetésének végrehajtásért felelős szervezeteknek (mindenekelőtt a Kormánynak, az egyes fejezetek irányító szerveinek, valamint a költségvetési szervezeteknek és az előirányzatok, alapok kezelőinek) mekkora a mozgástere abban, hogy a költségvetési bevételek tervezettől eltérő alakulására, illetve a kiadásokat érintő változásokra célszerűen reagáljanak, de nem átlépve a törvényes kereteket.

Megközelítésünk alapja Magyarország Alaptörvénye 37. cikkének (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a „Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek

eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani”. Az Alaptörvény ezen előírására figyelemmel az átláthatóság kérdését egy külön fejezetben tárgyaljuk, a rugalmasságot biztosító intézkedések értékelésénél pedig kitérünk arra, hogy azok segítik, vagy hátráltatják-e a közpénzek eredményes felhasználását.

A költségvetés végrehajtásának törvényes keretek között tartása alatt elsősorban három dolgot értünk. Azt, hogy

- a költségvetési (az egyenlegre és az államadósságra vonatkozó) szabályok továbbra is teljesülnek;
- a végrehajtó szervek nem lépik át hatáskörüket;
- az intézkedés meghozatalához az Országgyűlés döntésére nincsen szükség.

Ez utóbbi azért szükséges feltétel, mert, ha az Országgyűlés döntésére, azaz az eredeti költségvetés módosítására van szükség, akkor már nem a végrehajtás, hanem a teljes költségvetési folyamat rugalmasságáról beszélünk.

A rugalmasságot a költségvetés végrehajtásának egészére, és az éves költségvetés végrehajtására is értelmezzük. Ez ugyanakkor két további kérdéskör vizsgálatát teszi szükségessé. Egyfelől azt, hogy a végrehajtás egyik szintjének mozgásterét egy másik szint mozgásterére miként befolyásolja. A költségvetés végrehajtása egészének a mozgásterét ugyanis a költségvetési szabályok behatárolják, következésképpen az egyes végrehajtási szintek mozgásterére csak a többi szint (valamelyikének) a rovasára bővíthető. Ebből a szempontból a Kormány mozgásterét tartjuk elsődlegesnek, hiszen az Alaptörvény értelmében a végrehajtás általános felelőssége az övé.

Másfelől, egy adott év költségvetése végrehajtásának mozgásterére a következő év (évek) költségvetési mozgásterének rovasára is bővíthető. Ez az adott év rugalmassága szempontjából kedvező, sőt nélkülözhetetlen. Ugyanakkor, ha a következő év mozgásterének szűkítése egy bizonyos mértéket elér, akkor az súlyosan beszűkíti ennek az évnek a költségvetési mozgásterét, (ideértve az Országgyűlés mozgásterét is).

A költségvetési végrehajtásának rugalmassága vizsgálható a költségvetési folyamat különböző elemeinél:

- A **szabályozás** esetében az a kérdés, hogy a költségvetés végrehajtására vonatkozó törvényi és rendeleti előírások létrehozták a költségvetés végrehajtása rezilienciáját biztosító rugalmas védelmi rendszert, valamint ennek egyes elemei harmonikusan illeszkednek-e egymáshoz.
- A **tervezés** szerepét elemezve elsősorban két kérdésre szükséges választ adni. Az egyik az, hogy a tervezés megalapozott-e, vagyis nem tartalmaz-e olyan hibákat (pl. egyes bevételek irreális túltervezését, illetve kiadási szükségletek alultervezését), amelyek a végrehajtás során súlyos problémákat okoznak. A másik megválaszolandó kérdés az, hogy elegendő tartalékot terveztek-e az előre látható költségvetési kockázatok kezelésére.

- A végrehajtás **monitorozása** kapcsán a fő kérdés az, hogy kiépítettek-e olyan rendszert, amely a tervektől való eltérést naprakészen nyomon tudja követni, sőt a várható eltéréseket képes előre jelezni.
- Elemezhetők a **beavatkozási** pontok is, vagyis az, hogy a döntés felelősségével rendelkezők megfelelő hatáskörrel és információval rendelkeznek-e a szükséges döntés időbeni meghozatalához.
- A **költségvetési beszámolórendszer** biztosítja-e az költségvetési előirányzatok rugalmas (azaz a költségvetési törvényi előirányzattól eltérő) felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát.

A fentiek alapján fontos hangsúlyozni, hogy a költségvetés rugalmasságának követelményét már a tervezés során is meghatározó szempontként kell figyelembe venni. A rugalmasságot támogató költségvetési eszközök alkalmazhatósága feltételezi egy megfelelő minőségű költségvetés tervezési rendszer meglétét és működtetését, felmérve a gazdálkodásban rejlő kockázatokat és előre jelezve az egyes előirányzatok teljesülését, valamint az ezt meghatározó körülményeket. Ezek alapján a központi költségvetés rugalmassága értelmezhető a tervezés és a végrehajtás szempontjából is. Önmagában egyik sem tudja biztosítani a költségvetés végrehajtási feltételekben bekövetkező változásokra való felkészültségét, ezért is szükséges a költségvetés tervezésétől a végrehajtásáig folyamatosan értékelni a rugalmasság mértékét, esetleges változásának nagyságrendjét.

A költségvetés végrehajtásának szempontjából a rugalmasságot alapvetően két fő tényező teszi szükségessé. Egyrészt a költségvetési év során az előirányzatnál kisebb, vagy több bevétel teljesülhet. Másrészt a költségvetés végrehajtása közben módosulhat a kiadási előirányzatok teljesülése az eredeti előirányzathoz képest (pl. lassabban halad előre egy beruházás, vagy több személy válik jogosulttá egy támogatásra).

A bevételi, illetve a kiadási előirányzatok teljesülése többféle ok miatt is eltérhet az eredeti előirányzattól, ezek alapján az eltérés az év közben, illetve a költségvetési év végén túl-, illetve alulteljesülés is lehet. Az eltérés indokai közé tartozik többek között a közfeladat tartalmának, kiterjedésének módosulása, az igénybevevői kör változása, új közfeladat megjelenése, a gazdasági körülmények módosulása (pl.: a vártnál nagyobb gazdasági növekedésből adódó tervezettnél magasabb adóbevételek realizálása), vagy valamilyen természeti katasztrófa bekövetkezése.

A központi költségvetés rugalmassága szempontjából kedvező, ha a tervezettnél magasabban alakulnak az egyes költségvetési bevételek, illetve a tervezettnél alacsonyabb összegben teljesülnek a különböző költségvetési kiadások. Amennyiben azonban a bevételek a tervezetthez képest alul-, vagy/és a tervezett kiadások pedig túlteljesülnek ebben az esetben a központi költségvetés rugalmasságának nagyságrendje csökken.

A központi költségvetés rugalmasságának mértékét az egyes előirányzatok többlet, illetve alulteljesülésének egyenlege alapvetően befolyásolja. A központi költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak év közben történő teljesülésének nyomon követése és a kiváltó okok értékelése emiatt kiemelkedő jelentőségű.

A rugalmasság mértékét befolyásoló tényezők alapján a Kormány szempontjából kétféle helyzet állhat elő. Kedvező esetben, amennyiben a rugalmasság jelentős nagyságrendű, a központi költségvetés rugalmassága azt fejezi ki, hogy a költségvetés végrehajtásáért felelősnek, vagyis a Kormánynak, milyen mozgástere van a költségvetési és egyéb gazdaságpolitikai célok megvalósításának elősegítése, felgyorsítása érdekében. Ezen értelmezés szerint a különböző területekre, célokra fordított többletpénz forrását nem elvonással, hanem a kedvező gazdasági, gazdálkodási folyamatokra építve teremti meg a Kormány.

Kedvezőtlen körülmények esetében, amennyiben a többletkiadások meghaladják a többletbevételek és a rendelkezésre álló, még fel nem használt tartalékok értékét – ekkor a költségvetés végrehajtásának rugalmassága azt jelenti, hogy a különböző gazdálkodási technikákkal a költségvetés végrehajtására hatást gyakorló tényezők hogyan kezelhetőek a Kormány számára. Gyakorlati értelemben a költségvetés főösszegéhez képest nem jelentős (nagyságrendileg a költségvetés főösszegének 0,5% alatti) bevételkiesés, vagy kiadásnövekedés nem okozza a költségvetés egyensúlyi mutatóinak romlását, illetve az uniós módszertan szerinti költségvetési hiánycél nem teljesülését. A rugalmasság ebben a megközelítésben az OECD és az IMF által definiált reziliencia képességét jelenti, vagyis a különböző sokkhatások esetén is képes a költségvetés egyensúlyi helyzetét helyreállítani, betartva a különböző költségvetési szabályokat.

Az elemzés szemléletmódja szerint azt értékeli, hogy elsősorban a Kormánynak, másodsorban a költségvetés végrehajtásában közreműködő további szervezeteknek milyen lehetőségei vannak a költségvetés végrehajtása során a változó – a költségvetési előirányzatok teljesülésére pozitív és negatív hatást gyakorló – gazdasági- és költségvetési feltételekre való rugalmas reagálásra, a költségvetési folyamatok tudatos menedzselésére.

3. A RUGALMÁSSÁGOT BEFOLYÁSOLÓ KÖLTSÉGVETÉSI ESZKÖZÖK

A költségvetési gazdálkodással kapcsolatos lényegesebb hazai jogszabályok – az Alaptörvény, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.), az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Áht.), az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban Ávr.), valamint az éves költségvetési törvények – nem tartalmazzák a költségvetés végrehajtásának rugalmassága fogalmát.

Ugyanakkor a szabályozás kialakítja a költségvetés végrehajtása rugalmasságát és rezilienciáját biztosító keretet. Ennek a rendszernek az alapját a Gst.-ben rögzített, a költségvetés egyenlegére és az államadósság alakulására vonatkozó költségvetési szabályok képezik. Az Áht. meghatározza a költségvetés végrehajtásáért felelős szervezetek jogköreit, és a költségvetés végrehajtásáért fő felelősséget viselő Kormányt hatalmazza fel olyan részletszabályok megalkotására, amelyek a további végrehajtási szintek mozgásterét határozzák meg (például a fejezeti, illetve az intézményi hatáskörben végrehajtható előirányzat-módosításokat).

A jogszabályok számos olyan költségvetési eszközt, intézkedési lehetőséget határoznak meg, amelyek a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát befolyásolják. A jogszabályok által megteremtett, a rugalmasságot biztosító eszközök közé a következők sorolhatóak:

- tartalékok képzése és felhasználása,
- előirányzat maradványok felhasználása,
- feltétel nélkül, illetve engedélyhez kötött túlléphető előirányzatok alkalmazása,
- előirányzatok módosítása és átcsoportosítása,
- előirányzatok zárolása, törlése.

Ezen eszközök közös jellemzője, hogy alkalmazásuk által a költségvetés végrehajtása során a nem várt hatások, valamint a költségvetés végrehajtásának feltételeiben bekövetkezett változások következményei kezelhetővé válnak. Ennek során azonban fontos figyelembe venni az Alaptörvénynek a közpénzek eredményes felhasználásra vonatkozó előírását, vagyis a rugalmasság érdekében végrehajtott intézkedések ne, vagy csak a legszükségesebb mértékben rontsák a költségvetés végrehajtásának eredményességét, például ne vezessenek közfeladatok ellátásának elmaradásához, pazarló túlköltekezéshez, a költségvetési szervek beszállítóinak likviditási zavaraihoz.

A rugalmasságot támogató költségvetési eszközök alkalmazása rendszeresnek minősíthető a költségvetés végrehajtása során. A következőkben az egyes eszközökre vonatkozó szabályozás tartalma és alkalmazásuk gyakorlati jellemzői kerülnek bemutatásra, amely által láthatóvá válik, hogy a hazai költségvetési gazdálkodás milyen módon, illetve kiterjedéssel alkalmazza ezen eszközöket a költségvetés végrehajtása során.

Tartalékok képzése és felhasználása

A tartalékok képzését és felhasználását az Áht. 21. §-a szabályozza. Az Áht. ez alapján négyféle tartalékot nevesít, amelyek a következők: a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék (a továbbiakban RKI), a céltartalék, a fejezeti általános tartalék, valamint az egyéb tartalék.

Az elmúlt néhány évben ún. fejezeti stabilitási tartalékot is képezni kellett a központi költségvetésről szóló törvényben nem szerepeltetett új feladatok, valamint az abban szerepeltetett feladatok bővítése előirányzati fedezetének biztosítására. Ez a kötelezettség azonban 2019. január 1-től megszűnt.

Az **RKI** az év közben meghozott kormányzati döntésekből következő feladatok finanszírozására és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó költségvetési bevételek pótlására szolgál. A jogalkotó korlátozta az előirányzat nagyságát, amely nem haladhatja meg a kiadási főösszeg 2,0%-át, és nem lehet kevesebb ennek 0,5%-nál, valamint az első félévben maximum 40,0%-a használható fel.

A **céltartalék** – amely a költségvetés tervezésének rugalmasságot támogató eszközei közé tartozik – az évközi kormányzati intézkedések fedezetül szolgál. Fő jellemzője, hogy célját és rendeltetését egyidejűleg már meghatározta az Országgyűlés, azonban a költségvetési kiadási előirányzat felhasználásának fejezet, cím, alcím szerinti megoszlása a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor még nem ismert. A céltartalékok képzése központi és fejezeti szinten egyaránt jellemző.

A **fejezeti általános tartalékra** vonatkozóan az Áht. nem állapít meg részletes szabályokat. Az Ávr. 33. § (3) bekezdés bc) alpontja értelmében a fejezeti általános tartalék célja a fejezeten belüli előirányzat-átcsoportosítás előre nem valószínűsíthető és nem tervezhető költségvetési kiadás teljesítéséhez.

Az Áht. alapján a központi költségvetésről szóló törvényben **egyéb tartalék is** létrehozható, azonban a költségvetési törvényben meg kell határozni a tartalék célját, felhasználásának módját és feltételeit. Erre az előírásra tekintettel szerepel a 2012. év óta minden költségvetési törvényben az **Országvédelmi Alap** (a továbbiakban: OVA), amely a gazdasági körülmények változásából fakadó kockázatok mérséklésére szolgál.

A költségvetési törvény az elmúlt években folyamatosan tartalmazott tartalék-előirányzatokat. Ezen előirányzatokat és azok felhasználását mutatja be a **2. táblázat**. A tartalékok teljesítési adatait vizsgálva megállapítható, hogy teljes körűen felhasználásra kerültek a 2016. és a 2017. években.

A céltartalékok összegét és felhasználását a táblázat nem tartalmazza, mivel a céltartalékok a költségvetési végrehajtásának rezilienciája szempontjából nem jelentenek tartalékot, mivel az előirányzat célját az Országgyűlés már meghatározta, és az csak a törvényben meghatározott célokra használható fel. Ugyanakkor megállapítható, hogy az elmúlt években a céltartalékok teljes összege a kitűzött céloknak megfelelően felhasználásra került.

2. táblázat

A központi költségvetésben tervezett tartalékok és ezek felhasználásának alakulása a 2016-2017. években

Adatok Mrd Ft-ban

Tartalék megnevezése	2016		2017	
	Eredeti előirányzat	Tartalék felhasználás	Eredeti előirányzat	Tartalék felhasználás
Rendkívüli Kormányzati Intézkedések	100,0*	123,1	110,0*	141,0
Országvédelmi Alap	70,0*	80,0	60,0*	95,9
Fejezeti stabilitási tartalék	35,0	35,0	33,6	33,6
Fejezeti általános tartalék ⁴	15,3	15,2	16,1	16,3

*: Az év közben történt módosítások következtében növekedett az eredeti előirányzat.

Forrás: 2016. évi és 2017. évi zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

A fejezeti stabilitási tartalékok esetében megfigyelhető, hogy a felhasználásuk mindkét évben jellemzően nem csak a tartalékot képző fejezetnél történt. A Kormány átcsoportosításra vonatkozó döntései révén egyes fejezetek részesedtek más fejezeteknél képzett tartalékokból is, ami értelemszerűen mérsékelte a fejezetek érdekeltséget stabilitási tartalékok képzésére. Ezért a stabilitási tartalék képzésére vonatkozó kötelezettség megszűnése önmagában nem mérsékli a költségvetés végrehajtásának rezilienciáját, ha szerepét átveszi a csak az adott fejezetnél felhasználható általános fejezeti tartalék, azzal a megkötéssel, hogy a tartalék meghatározott része csak akkor használható fel, ha a költségvetés egészének az egyensúlyi helyzete ezt lehetővé teszi.

A tartalékok szabályozása szempontjából nagyon fontos, hogy azok felhasználására csak akkor kerüljön sor, ha azt a költségvetési folyamatok alakulása lehetővé teszi, hiszen egy váratlan helyzet fellépésekor kizárólag a még fel nem használt, célhoz nem kötött előirányzatok mozgósíthatóak. Ezt a szempontot a magyar szabályozás figyelembe veszi, és az OVA, az RKI és – korábban - a fejezeti tartalékok esetében is előírta, hogy a tartalékok, illetve azok arányos része csak a költségvetési év egy későbbi időpontjában, illetve csak bizonyos feltételek teljesülése esetén használható fel.

Fontos megjegyezni, hogy a tartalékok szerepe eltérő a nem tervezett költségvetési kiadás, illetve a tervezettnél kisebb költségvetési bevétel esetében. A váratlan kiadási szükséglet teljesítése ugyanis a tartalékok felhasználásával jár, míg a költségvetési bevételek elmaradásának kiegyensúlyozása a tartalékok fel nem felhasználásával érhető el. Ha tehát a költségvetési bevételek

⁴ A fejezeti általános tartalék magába foglalja a fejezeti szinten képzett fejezeti tartalékot és fejezeti (általános) tartalékot.

a tervezetnek megfelelően, vagy azt meghaladó mértékben alakulnak, akkor a tartalékokat nem tervezett kiadások teljesítésére fel lehet használni. Ebben az esetben azonban figyelembe kell venni, hogy az év negyedik negyedévében felszabadított tartalékok terhére engedélyezett többlet kiadási előirányzatok többsége – előzetes előkészítés hiányában – az év végéig már nem használható fel. Ezáltal azok jelentős hányada tényleges kiadasként nem az adott, hanem a következő költségvetési évet terheli. Ennek, illetve az át nem gondolt felhasználásnak az elkerülése érdekében célszerű előre meghatározni, hogy a tartalékok felszabadítása esetén mely kiadási előirányzatok megemlése célszerű, mert így biztosítható a megemelt előirányzatok adott éven belüli eredményes felhasználása. Ez egy tipikus esete annak, amikor a költségvetés végrehajtásának rugalmassága figyelembe veszi a közpénzek eredményes felhasználásának alkotmányos követelményét.

Előirányzat maradványok felhasználása

Az Áht. 1. § 17. pontja szerint a „maradvány a költségvetési év során a bevételek és kiadások különbözete, amely az alaptevékenység bevételei és kiadásai tekintetében a költségvetési maradvány, a vállalkozási tevékenység bevételei és kiadásai tekintetében a vállalkozási maradvány”.

A maradványok képződése a pénzforgalmi szemléletű költségvetési gazdálkodás természetes jellemzője. Ennek indoka, hogy a költségvetési gazdálkodás egyéves periódust alkalmaz mind a tervezés, mind a költségvetés megvalósításáról szóló beszámolás, vagyis a zárszámadás esetén. Ugyanakkor a költségvetési gazdálkodás keretében számos olyan gazdasági esemény következik be, amely több költségvetési évet érint (például egy beruházás megvalósítása), illetve a tervezett bevétel, vagy kiadás különböző okok miatt nem realizálódik az adott költségvetési éven belül.

Az év végi maradványok keletkezésének és következő évi felhasználásának szükségességére tekintettel az Áht. maradvány-elszámolást szabályozó 86. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az „államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv és a fejezeti kezelésű előirányzat kezelő szerve a költségvetési szerv és a fejezeti kezelésű előirányzat bevételi és kiadási előirányzatait a költségvetési évet megelőző év maradványának összegével megnöveli”. Ez a szabályozás, ebben a körben szinte automatikussá teszi az előző év végi maradványok átvitelét a következő évre. Ugyanakkor az Áht. felhatalmazza a Kormányt arra, hogy rendeletben meghatározza a maradvány megállapításának, felhasználhatóságának, jóváhagyásának részletes szabályait.

Az Ávr. 149-155. §-a tartalmazza e rendelkezés alapján az előirányzat maradványok felhasználásának szabályait. A rendeleti szabályozás megkülönbözteti a kötelezettségvállalással terhelt és a kötelezettségvállalással nem terhelt maradványt, és azok felhasználására eltérő szabályokat állapít meg. A kötelezettségvállalással terhelt maradványok esetében lehetővé teszi azok átvitelét a következő évre az eredeti cél teljesítése érdekében.

A kötelezettségvállalással nem terhelt maradványok (a továbbiakban: szabad maradványok) esetében viszont eltérő szabályok érvényesülnek, amelyek az elmúlt két évben jelentősen változtak. A 2017. évi lehetőség volt e maradványok visszahagyására és elvonására is a Kormány döntése alapján.

Az egyik lehetséges indok, ami miatt szükség lehet a kötelezettséggel nem terhelt maradvány „visszahagyására”, hogy a feladat elvégzésére szükség van, de a feladat végrehajtása még a kötelezettségvállalás fázisáig nem jutott el. Például egy jelentős beszerzés esetében kiírták a közbeszerzési pályázatot, de az érvénytelen volt, amely miatt nem folytatódhat az előkészítési folyamat. A másik lehetséges indok, hogy az előirányzat címzettje a tervezettnél gazdaságosabban oldotta meg a feladatot, és ezért nem volt szüksége a teljes előirányzat felhasználására. Ilyenkor indokolt lehet – ösztönzési céllal – lehetővé tenni, hogy a megtakarított előirányzat egy részét az adott költségvetési szerv más fontos célra felhasználja.

2018. január 1-jétől új szabályozási elemet jelent, hogy a szabad maradvány összegét az Ávr. 150. § (4) bekezdése alapján az éves költségvetési beszámoló elfogadását, de legkésőbb az elfogadásra rendelkezésre álló határidőt követő tíz munkanapon belül be kell fizetni a Központi Maradványelszámolási Alap (a továbbiakban: KMA) javára. A 2018. évben a KMA részére kellett befizetni:

- a szabad maradvány összegét,
- az RKI fel nem használt részét,
- a meghiúsult kötelezettségvállalás miatti maradványt.

Az Ávr. változása következtében 2019. január 1-jétől a költségvetési évben az államháztartás központi alrendszerébe tartozó központi költségvetési szerv intézményi működési kiadási előirányzatainak meghatározott összegeket a tárgyév december 31. napjáig ki kell fizetni. Az ebben a körben keletkező maradványt a kötelezettségvállalással nem terhelt maradvánnyal azonos módon teljes egészében a KMA részére kell befizetni kivéve, ha valamely jogszabály rögzíti, hogy a költségvetési szerv maradványa nem elvonható, vagy az csak egy adott feladatra használható fel, illetve azt kötelezettségvállalással terhelt maradványnak kell tekinteni.

A KMA gyakorlatilag ezek alapján egyfajta központi tartalékként működik, amelynek felhasználásáról az Ávr. 153. §-a alapján az államháztartásért felelős miniszter előterjesztése alapján a Kormány egyedi határozatban rendelkezik. A KMA-ban a meghatározott befizetési szabályok alapján rendelkezésre álló összeg lehetőséget teremt a Kormány számára fontosnak minősített gazdasági, illetve társadalompolitikai célok támogatására.

Az adott évben keletkezett kötelezettségvállalással terhelt maradványok szinte automatikus felhasználási lehetősége nagyfokú rugalmasságot teremtett a költségvetési szervek és a fejezeti előirányzatok kezelői részére, hiszen különösebb problémát nem okozott számukra, ha a kiadási előirányzatot lekötötték, de ténylegesen még nem használták fel. Ez a költségvetés rezilienciája szempontjából sem jelentene gondot akkor, ha az adott évi költségvetés többlettel zárul, mivel ebben az esetben a többlet erejéig ténylegesen elkölthető maradvány áll rendelkezésre a következő évben. Azonban, ha deficitessé az adott évi költségvetés, akkor ténylegesen, pénzügyi szempontból rendelkezésre álló maradványról nem beszélhetünk, sem a kötelezettségvállalással terhelt, sem a szabad maradványok esetében. Következésképpen a maradvány címen a következő évre átvitt költségvetési kiadási előirányzatok fedezetét a következő év költségvetési bevételeiből kell fedezni, ami a következő évi költségvetés végrehajtásának rezilienciáját nagymértékben csökkenti.

Jelentős probléma a fentiekből két oknál fogva nem keletkezik. Az egyik ok, hogy minden évben keletkeznek költségvetési maradványok, következésképpen az előző évről átvitt maradványok

miatti kiadásokat részben, vagy egészben kiegyenlítik az adott évben keletkező maradványok (meg nem valósult kiadások). A másik ok az, hogy az uniós egyenleg kiszámítása eredmény-szemléletben történik, ami miatt a pénzforgalmi szemléletben keletkező maradványokat eltérő módon kell figyelembe venni. Ezzel a kérdéskörrel az ÁSZ egy korábbi tanulmánya⁵ és az ennek alapján készült cikk⁶ részletesen foglalkozik.

A maradványok képződésének és felhasználásának jelentőségét jól mutatja, hogy a központi költségvetési szerveknél és fejezeti kezelésű előirányzatoknál keletkezett előirányzat-maradvány a 2015. évről a 2016. évre közel kétszeresére, 1 140,8 Mrd Ft-ról 2 211,2 Mrd Ft-ra. (A maradványok keletkezése legnagyobb összegben az uniós fejlesztésekkel kapcsolatos előirányzatoknál volt jellemző az elmúlt két évben.)

Mindez azonban a 2017. évben nem okozott gondot, mivel abban az évben még magasabb lett a maradvány, 2 743,1 Mrd Ft. A probléma akkor jelentkezik majd, amikor az uniós támogatások nagyobb arányú tényleges felhasználása következtében mérséklődni fog a maradvány képződése, mivel ekkor az előző évről áthozott maradványt nem fogja kiegyenlíteni az adott évben keletkező maradvány, ami – megfelelő ellenintézkedések nélkül – a pénzforgalmi egyenleg romlását eredményezi.

Feltétel nélkül, illetve engedélyhez kötöten túlléphető előirányzatok alkalmazása

Az Áht. 32. §-a szabályozza, hogy a központi költségvetésről szóló törvény mely költségvetési kiadások tekintetében adhat felhatalmazást előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül az eredeti előirányzaton felüli kiadás teljesítésére. Ezen előirányzatokat tételesen az adott évi költségvetési törvény 4. melléklete tartalmazza.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy ezen előirányzatok között meghatározó jelentőségűek az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos előirányzatok, amelyek a rendelkezésre álló pénzüsszeg meghatározott időkereten belüli minél teljesebb körű felhasználása érdekében léphetők túl. A vonatkozó szabályok lényege, hogy ha az átcsoportosítási szabályokra vonatkozó rendelkezésekben foglalt lehetőségek kimerültek, az együttes eredeti támogatási előirányzat 30%-ával, e fölött a Kormány döntése alapján túlléphetők ezen előirányzatok.

A túlléphető előirányzatok darabszámának alakulását a **3. táblázat** mutatja be.

⁵ Állami Számvevőszék (2017)

⁶ Pulay – Simon – Szilas (2017)

3. táblázat

A feltétel nélkül és az engedélyhez kötötten túlléphető előirányzatok számának alakulása (darab)

Kategóriák	2016	2017	2018
A teljesülés külön szabályozás nélkül is eltérhet az előirányzattól	45	78	81
Az előirányzat a Kormány jóváhagyásával túlléphető	19	23	22
Ha az európai uniós tagsághoz kapcsolódó támogatások felhasználása érdekében illetve e támogatások folyósításának elmaradása esetén életbe lépő átcsoportosítási szabályokra vonatkozó rendelkezésekben foglalt lehetőségek kiemültek, az együttes eredeti támogatási előirányzat 30%-ával, e fölött a Kormány döntése alapján túlléphető.	16	15	15
A nyugdíjszerű ellátásban részesülő személyek évközi ellátás-emelése végrehajtásával összefüggésben tételes elszámolás alapján a szociális- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter engedélyével túlléphető	1	1	1
A pénzügyi tranzakciós illeték megfizetéséhez kapcsolódóan az államháztartásért felelős miniszter engedélyével túlléphető a Dologi kiadások kiemelt előirányzat:	1	1	1
A gyógyszerári tulajdoni hányad állami elővásárlásával összefüggésben az egészségbiztosításért felelős miniszter engedélyével, az államháztartásért felelős miniszter egyetértése mellett túlléphető	1	1	1
Összesen:	83	119	121

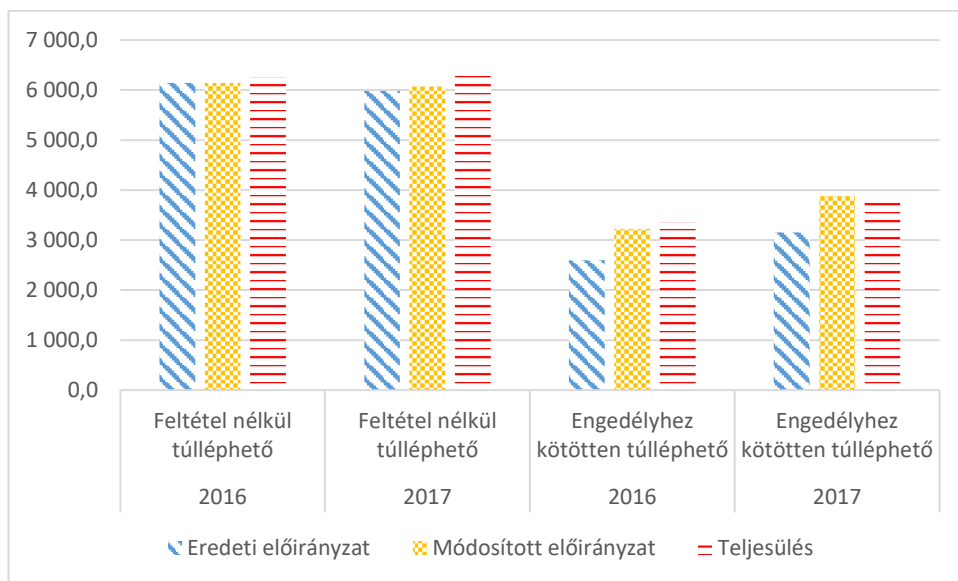
Forrás: A 2016., 2017. és 2018. évi költségvetési törvény alapján ÁSZ szerkesztés.

A táblázat alapján jól látszik, hogy a külön szabályozás nélkül is túlléphető előirányzatok száma jelentősen növekedett az elmúlt időszakban. A növekedés különösen a 2017. évre volt kiemelkedő mértékű.

A feltétel nélkül és az engedélyhez kötötten túlléphető előirányzatok eredeti és módosított előirányzatainak, valamint teljesüléne adatait a **4. ábra** mutatja be. Az ábra alapján megállapítható, hogy a feltétel nélkül és az engedélyhez kötötten túlléphető előirányzatok teljesülési adatai lényegesen meghaladták az elmúlt két évben a tervezett előirányzatok értékét.

4. ábra

**A feltétel nélkül és az engedélyhez kötött túlléphető előirányzatok alakulása
2016-2017. (Mrd Ft)**



*Forrás: A 2016. évi zárszámadás, a 2017. évi zárszámadás törvényjavaslat alapján
ÁSZ szerkesztés.*

Az egyes előirányzatokat elemezve ugyanakkor az is megállapítható, hogy bizonyos előirányzatok rendszeresen túl- mások pedig alulteljesülnek a tervezett előirányzathoz képest. Ezen adatokat mutatja be együttesen a **4. táblázat**.

4. táblázat

A feltétel nélkül és az engedélyhez kötött túlléphető előirányzatok teljesülése a tervezetthez képest 2016-2017. években

Adatok Mrd Ft-ban

	2016	2017
Alulteljesülés összesen	-512,5	-1 055,5
Túlteljesülés összesen	+748,0	+1 203,5
Egyenleg	+ 235,5	+148,0

*Forrás: 2016. évi zárszámadás, 2017. évi zárszámadás törvényjavaslat alapján
ÁSZ szerkesztés.*

Az elmúlt két évben túlteljesülést mutatott többek között a Honvédelmi Minisztériumhoz tartozó *Hozzájárulás a hadigondozásról szóló törvényt végrehajtó közalapítványhoz*, az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások költségvetési fejezethez tartozó *ÁFA elszámolás*, a Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezethez tartozó *Bírósági döntésből eredő*

kiadások előirányzat. Ugyanakkor alulteljesült többek között az Igazságügyi Minisztériumhoz tartozó *Bűncselekmények áldozatainak kárenyhítése*, a Földművelésügyi Minisztériumhoz tartozó *Iskolagyümölcs program*, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériumához tartozó GYES-en és GYED-en lévők hallgatói hitelének célzott támogatása.

A feltétel nélkül túlléphető előirányzatoknál a túllépés mértékével csökkent a Kormány szempontjából a központi költségvetés rugalmassága, hiszen a kiadások tervezetthez képest magasabb teljesülés érdekében további források biztosítására volt szükség.

Az engedélyhez kötött túlléphető előirányzatok túllépését megelőzően a Kormánynak mérlegelési lehetősége van. Ilyen esetben az engedély kiadásának feltétele lehet a megfelelő nagyságrendű többletbevétel rendelkezésre állása. Ez alapján nem sorolható e költségvetési eszköz a rugalmasságot növelő eszközök közé a központi költségvetés szempontjából. Ugyanakkor az engedély megadását követően, a fejezeti, illetve intézményi rugalmasságot előnyösen érinti.

Előirányzatok módosítása és átcsoportosítása

Az Áht. értelmező rendelkezése szerint az előirányzat-módosítás a bevételi előirányzat, vagy a kiadási előirányzat növelése, illetve csökkentése. Az előirányzat-átcsoportosítás az átcsoportosítást végrehajtó költségvetésének - az Országgyűlés vagy a Kormány intézkedése, és a fejezetet irányító szervek megállapodása esetén a központi költségvetés, a fejezetet irányító szerv intézkedése esetén a fejezet, az államháztartás önkormányzati alrendszerében a költségvetési rendelet, határozat - összesített kiadási előirányzatai főösszegének változatlansága mellett a kiadási előirányzatok egyidejű csökkentésével és növelésével végrehajtott módosítás.

Az előirányzat-módosítással, előirányzat-átcsoportosítással kapcsolatos részletes szabályokat az Áht. felhatalmazása alapján a Kormány az Ávr. 30-36., 38-44. §-aiban szabályozta. Továbbá a Kormány az Ávr. 35. §-a keretében határozta meg a költségvetési szerv és a fejezeti kezelésű előirányzat bevételi előirányzatain felüli többletbevétel felhasználásának korlátait.

Az előirányzat-átcsoportosítás tipikus esete a korábban bemutatott tartalékok felhasználása. Ezen átcsoportosítások sajátossága, hogy az átcsoportosítás időpontjában pénzügyi teljesítés nem kapcsolódik hozzájuk, csak a kiadási oldalon módosul az érintett előirányzatok értéke (a tartalékok értéke csökken, az adott előirányzat értéke növekszik). Tényleges pénzügyi teljesítés ez alapján az átcsoportosítást követően a költségvetési év hátralévő részében lehetséges.

Az átcsoportosítás további jellemző formája, amikor az átcsoportosítás forrása nem valamely tartalék jellegű előirányzat. Ennek jellemzője, hogy két előirányzat között történik átcsoportosítás és a változások egyenlege nem befolyásolja a költségvetés főösszegét.

Az előirányzat-átcsoportosítások közül a központi költségvetés rugalmasságát mindössze azok befolyásolják, ahol az átcsoportosításban valamely tartalék jellegű előirányzat érintett, valamint többletbevétel, vagy kiadási megtakarítás kerül átcsoportosításra a költségvetésen belül.

A tartalékok értékének növelése javítja, a tartalékok felhasználása azonban csökkenti a központi költségvetés rugalmasságát. A tartalékok felhasználása a központi költségvetés rugalmasságát hátrányosan érinti, mert a Kormány mozgásterét ennyivel szűkül az esetlegesen bekövetkező hatásokkal szemben.

A többletbevételből, vagy kiadási megtakarításból származó átcsoportosítások szintén előnyösen érintik a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát, amely fejezeti és intézményi szinten értelmezett rugalmasságot pozitívan, vagy negatívan befolyásolják.

Az előirányzatok módosításának költségvetésre gyakorolt hatását – típusonként bontva – a 2016. és a 2017. évre vonatkozóan már korábban bemutattuk (lásd az 1. táblázatot). A központi költségvetés módosított előirányzata a 2016. évben 3 830,7 Mrd Ft-tal (23,1%-kal), a 2017. évben 4 999,9 Mrd Ft-tal (26,9%-kal) haladta meg az eredeti előirányzatot. Az évközi előirányzat-emelkedés döntő része (a 2016. évben 82,0%-a, a 2017. évben 86,0%-a) fejezeti és intézményi hatáskörű módosítás volt.

Az országgyűlési és a kormányzati hatáskörű előirányzat növekedés összege közel hasonló volt a vizsgált két év során. A fejezeti hatáskörben végzett előirányzat-módosítások azonban jelentősen, 40,5%-kal, az intézményi hatáskörben végzetek pedig 33,0%-kal növekedtek a 2017. évben az előző évhez képest. A kiadási előirányzat-emelkedés jellemzően az uniós forrásból, illetve előirányzat-maradványból származó többletbevételek, illetve technikai jellegű átcsoportosítások hatására következett be.

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága szempontjából alapvető fontosságú az előirányzat-módosítások lehetőségének rendelkezésre állása. Ugyanakkor fontos azonosítani kormányzati és fejezeti szinten egyaránt az adott évi zárszámadási törvény elfogadását követően, hogy jelentős számú és értékű előirányzat-módosítás esetén mely eseteket okozott tervezési hiba, vagy olyan költségvetési kockázat, amelyekre a ténylegesen változó körülmények miatt volt szükség.

Az előirányzatok átcsoportosítása szempontjából kiemelkedő jelentősége van a beruházási jellegű előirányzatok közötti átcsoportosításnak, mivel ezek azok, amelyeknél a több éves felhasználás a jellemző, és a kivitelezés során jelentkező problémák miatt az előirányzatok tényleges felhasználása jelentősen különbözhet a tervezettől. Ezt a problémakört az ÁSZ egy, a 2018. évben megjelent elemzése⁷ néhány kiemelt beruházás esetében részletesen vizsgálta, és jelentős eltérést tapasztalt az előirányzatok tervezett és tényleges felhasználása között. Ezt mutatják be az **5. táblázat** adatai.

⁷ Állami Számvevőszék (2018)

5. táblázat

Az egyes beruházások tervezett és teljesített kiadásai 2014-2017. között

Adatok Mrd forintban

Év	Beruházás neve	Az adott évben tervezett felhasznáható összeg	A beruházás teljesített kiadásai	Az adott évben fel nem használt források
2014	Liget Budapest projekt	5,0	5,0	0
	Nemzeti Olimpia Központ	20,3	0,7	19,6
2015	Liget Budapest projekt	15,7	15,7	0
	Modern Városok Program	23,0	1,0	22,0
	Paks II. Atomerőmű bővítési programja	28,2	14	14,2
	Nemzeti Olimpia Központ	41,3	2,3	39
2016	Liget Budapest projekt	22,5	20,4	2,1
	Modern Városok Program	50,0	49,1	0,9
	Paks II. Atomerőmű bővítési programja	113,1	19,7	93,4
	Kiemelt Közúti projektek	98,4	90	8,4
	Nemzeti Olimpia Központ	35,9	4	31,9
2017	Liget Budapest projekt	37,7	34,2	3,5
	Modern Városok Program	152,8	145,7	7,1
	Paks II. Atomerőmű bővítési programja	106,7	41,9	64,8
	Kiemelt Közúti projektek	214,6	145,0	69,6
	Nemzeti Olimpia Központ	35,9	43,9	-8,0

Forrás: ÁSZ (2018) 43. oldal

A Kormány a 2013. évben hozta létre a Beruházási Alap rendszerét, amelynek célja volt, hogy az állami vagyon hasznosításából, értékesítéséből származó bevételek az állami vagyon bővülését eredményező kiadások fedezetül szolgáljanak. Ezen előirányzatok esetében új kötelezettséget vállalni az államháztartásért felelős miniszter előzetes egyetértésével, véleményével lehetett. Az egyetértés, vagy vélemény kialakításánál a miniszternek figyelemmel kellett lennie az állami vagyon értékesítéséből származó bevétel éven belüli időbeli teljesülésére, ugyanakkor a kötelezettségvállalások költségvetési fedezetét maga a kiadási előirányzat rendelkezésre állása tette lehetővé.

A Beruházási Alap lehetővé tette, hogy (pl. az engedélyezések elhúzódása miatt) lassabban megvalósuló beruházásoktól át lehessen csoportosítani forrásokat a gyorsabban haladó beruházá-

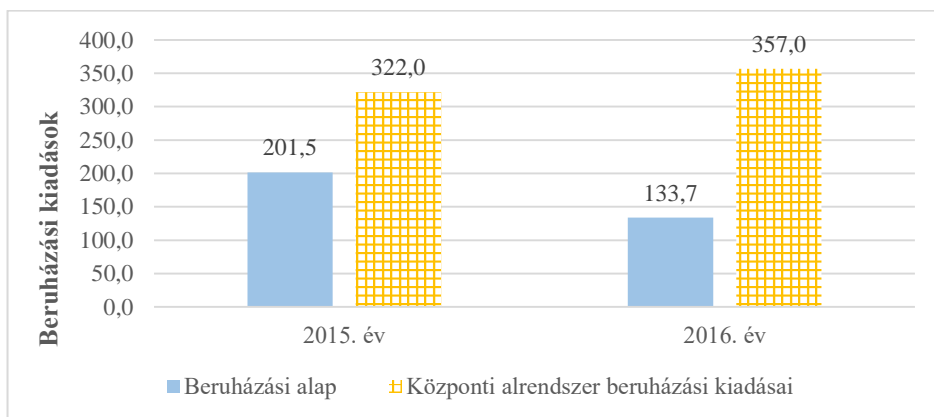
sokhoz. A Beruházási Alap a beruházások fegyelmezett költségvetési politika melletti megvalósítására irányuló rendszer, amely a beruházásokhoz szükséges kötelezettségvállalások vizsgálatát, engedélyezését, átcsoportosítását, vagy korlátozását tette lehetővé.

A Beruházási Alap elkülönített előirányzata a 2015. és 2016. évi költségvetésben még szerepelt, amelynek adatait az **5. ábra** mutatja be.

5. ábra

A központi alrendszer beruházási kiadásai és a Beruházási Alap eredeti előirányzata 2015-2016.

(Adatok Mrd Ft-ban)



Forrás: 2015. és 2016. évi zárszámadási törvény indoklása alapján ÁSZ szerkesztés

Mindkét évben nagyobb összegű előirányzattal szerepelt a Beruházási Alapban például a Nemzeti Olimpiai Központ beruházás támogatása (módosított előirányzat a 2015. évben 60,7 Mrd Ft, a 2016. évben 58,2 Mrd Ft összegben), a Liget Budapest projekt előkészítése és megvalósítása. A Beruházási Alap a 2017. évtől kezdődően az adott évi költségvetési törvényben már nem szerepelt.

Az előirányzatok közötti és az évek közötti átcsoportosítás lehetősége nagymértékben növeli a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát. Ezt szemlélteti a **6. ábra**.

Az ábra alapján látható, hogy a költségvetésben szereplő közfeladatok és a kapcsolódó előirányzatok végrehajtása többféleképpen történhet meg.

Az A előirányzat esetében a kötelezettségvállalás megtörtént, azonban a tényleges pénzügyi felhasználás az előirányzat egy részére a következő évben kerül sor. Ezáltal az első évben ezen előirányzatnál a tervezettnél kisebb lesz a kiadás, viszont a jövő évben az átcsoportosított értékkel növekszik a következő évi kiadás.









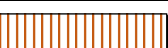








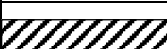
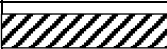
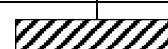







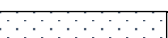














A B előirányzat a tervezettnél megfelelően teljesült. Ezen előirányzat esetében a felhasználás nem érintette a költségvetés rugalmasságát.

A C előirányzat felhasználására teljes körűen nem történt meg, viszont emiatt a jövő évben folytatni kellene a programot, noha az nem volt tervezve.

A D előirányzat esetében a terv szerint csak a 2. évben kezdődik az előirányzat felhasználása, azonban az adott projekt indítása valamely körülmény miatt ezt megelőzően válik szükségessé. Ilyen körülmény lehet az adott beruházás előkészítési feladatainak tervezettnél gyorsabb haladása.

6. ábra

Az előirányzatok és évek közötti átcsoportosítás lehetőségének hatása a költségvetés rugalmasságára

Kiadási előirányzatok	Terv		Tény átcsoportosítás nélkül		Tény átcsoportosítással	
	1. év	2. év	1. év	2. év	1. év	2. év
A						
B						
C						
D						
Összesen	  	   	  	   	   	   

Forrás: ÁSZ szerkesztés

Ha nincs átcsoportosítási lehetőség a költségvetésen belül, akkor az első évben összességében megtakarítás keletkezik, a második évben viszont többletkiadásokkal szükséges számolni. Az így keletkező egyensúlytalanságot átcsoportosítások révén ki lehet egyenlíteni. Ennek módja, ha az első évben a C) előirányzat megtakarítását átcsoportosítjuk a D) előirányzatra, az A) előirányzat megtakarítását pedig átcsoportosítjuk a következő évi feladatok teljesítése érdekében.

A javaslatok között visszatérünk arra, hogy miként lehetne az átcsoportosítások rugalmasabbá tétele révén a költségvetés végrehajtásának a rugalmasságát tovább növelni.

Előirányzatok zárolása, törlése

Az Áht. 40. § 1) bekezdése szerint a központi költségvetés költségvetési egyenlegének, vagy a Gst. 4. § (1) bekezdése alapján a Kormány a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított értékeknek a tervezettől eltérő, kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés költségvetési kiadási előirányzatait - bizonyos kivételekkel - zárolhatja, csökkentheti, törölheti azon költségvetési kiadási előirányzatok kivételével, amelyek évközi módosításának, átcsoport-

tosításának jogát az Országgyűlés magának tartja fenn. Ugyanakkor a zárolási intézkedés kapcsán ennek feloldásáról, vagy a zárolt összegnek megfelelő költségvetési kiadási előirányzat csökkentéséről, törléséről legkésőbb a költségvetési év zárását megelőzően intézkedni kell.

Ezen eszköz jellemzően kétféle esetben alkalmazható. Az egyik ilyen eset, ha valamely körülmény megváltozása miatt az adott előirányzat, vagy ennek egy részének felhasználása már nem indokolt. Erre példaként említhető egy rászorulóknak nyújtott szociális támogatás, ha idő közben a támogatás nyújtása már nem indokolt. A másik eset lényege, ha a költségvetés megvalósítása során olyan probléma merül fel, ami veszélyezteti az uniós hiánycél teljesülését, ekkor az adott közfeladat mértékének csökkentése, vagy ennek megszüntetése is lehetséges.

Az előirányzat zárolása, törlése a bemutatott értelmezés szerint szintén a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát támogató eszköze kormányzati szinten. A fel nem használt előirányzatok átcsoportosításával, vagy tartalékba helyezésével más, egyéb költségvetési célok megvalósítása válik lehetővé. Ezzel párhuzamosan az intézményi szintű rugalmasságot azonban hátrányosan érinti, korlátozva az adott intézmény költségvetési lehetőségeit.

4. A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK RUGALMASSÁGÁT TÁMOGATÓ ESZKÖZÖK NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBE

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága biztosítására a hazai gyakorlatban alkalmazott eszközök közül – mint a két legjelentősebb módszer – az előirányzatok évközi átcsoportosítását és az év végén keletkező maradvány következő évben történő igénybevételének egyes európai országokban alkalmazott gyakorlatát célszerű részletesebben elemezni.

Az elemzés öt uniós tagország és Norvégia esetében értékeli e két költségvetési eszköz alkalmazásának jellemzőit. Az egyes országok gyakorlatának sajátosságait a **6. és a 7. táblázat** mutatja be.

A 6. táblázat azt mutatja be, hogy a vizsgált európai országok szabályozása egységesen engedélyezi az előirányzatok közötti átcsoportosítást. Ugyanakkor az egyes minisztériumok vonatkozásában, mint főbb szervezeti egységeknél a költségvetésben mindössze Ausztriában és Franciaországban lehetséges az átcsoportosítás.

Az egyes országpéldák továbbá azt is alátámasztják, hogy az átcsoportosítások indoka, bizonyos esetekben az erről szóló engedély kiadásának a feltétele, hogy az átcsoportosítás a költségvetés által vállalt feladatok takarékos, illetve hatékony ellátását szolgálja. Ez alapján megállapítható, hogy a vizsgált országok esetében nem jelent prioritást az előirányzatok adott évben történő felhasználása, amennyiben az adott költségvetési egység gazdálkodása ezt racionálisan nem indokolja. Mindezt támogatja, hogy a hazai helyzethez képest ezen országok szélesebb körben támaszkodnak az eredményszemléletre a költségvetési folyamatokról való beszámolás során.

6. táblázat

Egyes uniós tagországok főbb, átcsoportosításra vonatkozó költségvetési szabályai

Ország	Átcsoportosítás		Átcsoportosítási szabályok	
	Lehetséges-e?	Engedélyező	Minisztériumok között	Költségvetési előirányzatok között
Németország	Igen	Előirányzatok felelőse	Nem lehetséges	Lehetséges
Ausztria	Igen	Minisztériumok – alprogramok esetén, Pénzügyminisztérium programok és fejezetek esetén	Lehetséges	Lehetséges
Franciaország	Igen	Kabinet	Lehetséges	Lehetséges
Egyesült Királyság	Igen	Pénzügyminisztérium	Nem lehetséges	Lehetséges
Norvégia	Igen	Pénzügyminisztérium	Nem lehetséges	Lehetséges
Svédország	Igen	Pénzügyminisztérium	Nem lehetséges	Lehetséges

Forrás: IMF és OECD elemzése alapján ÁSZ szerkesztés

A 6. táblázatban szereplő átcsoportosítási szabályok jól mutatják, hogy a különböző országokban eltérő a központi, a fejezeti és az intézményi szint felelőssége a költségvetés végrehajtása során. A minisztériumok közötti átcsoportosítás tiltása gyakorlatilag azt fejezi ki, hogy a parlament kijelölte az adott minisztérium feladatait a kapcsolódó előirányzatokról való döntéssel és csak a minisztériumon belüli átcsoportosítás engedélyezett.

A 7. táblázat adatai alapján látható, hogy az európai országok az átcsoportosítást tekintve eltérő mértékben teszik lehetővé a költségvetési előirányzatok közötti átcsoportosítást. Az országok között jelentős különbségek vannak aszerint, hogy az átcsoportosítás milyen típusú előirányzatokra és milyen mértékben terjedhet ki. A legkevésbé megengedő szabályozás azon országok esetében jellemző, ahol mindössze a költségvetési évben keletkezett maradvány következő évre történő átcsoportosítását engedélyezi és egyéb átcsoportosításra nincs lehetőség.

7. táblázat

A vizsgált országok átcsoportosítási gyakorlatának főbb jellemzői

Ország megnevezése	Az átcsoportosítási szabályozás főbb tartalma
Német-ország	A beruházási kiadások és a saját bevételekből származó kiadások automatikusan átvezethetők, az egyéb kiadások feltételekhez kötöttek (jellemző feltétel: az átvezetés segíti a hatékonyságot és a gazdaságos felhasználást). Az adott előirányzat 20%-ánál magasabb átcsoportosítása – beleértve a beruházási kiadásokat is – külön engedély alapján lehetséges.
Ausztria	A fel nem használt előirányzatok felhasználására vonatkozóan is nagy rugalmasságot élveznek a minisztériumok, mivel külön indoklás, engedélyezés nélkül átvezethetik az előirányzatokat a következő költségvetési évre. A minisztériumok létrehozhatnak egy alapot, amelyből jövedelemszerző programokat finanszírozhatnak. A projektekből származó bevételekből bővíthetik tartalékaikat, vagy felhasználhatják a minisztériumi feladatok érdekében.
Francia-ország	A francia költségvetési szabályozás lehetővé teszi egy adott költségvetési programra vonatkozóan az átvezetéseket, azonban limitet állít fel az összegre vonatkozóan. A felső limit a bérjellegű kiadások, illetve az egyéb kiadások értékének 3-3%-a. A programokon belül a vezetők szabadon csoportosíthatják az erőforrásokat az egyes működési tételek között, kivéve a személyi kiadásokat, mivel ezek átcsoportosítása csak egyirányú lehet, a személyi kiadásokból át lehet csoportosítani más gazdasági kategóriákba, de fordítva már tiltott.
Egyesült Királyság	A brit költségvetés két csoportja bontja a kiadásokat: minisztériumi kiadási korlátok (<i>DEL</i>), amelyek általában egy szervezeti egység irányítása alatt állnak, és amelyekhez fix többéves keretet határoznak meg, illetve az évente kezelt kiadások (<i>AME</i>). Kizárólag a DEL-ből az AME-be lehetséges az átcsoportosítás. A jelentős hatású átcsoportosításoknál külön parlamenti engedély szükséges.
Norvégia	A képződött maradványok 5%-a átvihető a következő költségvetési évre, ezt meghaladó átvitelhez a Parlament jóváhagyása szükséges. Minden minisztérium és minden egyes Kormányzati szervezet egy összevont előirányzatot kap valamennyi kiadásra, a meghatározott feladatok ellátása az elvárás.
Svédország	Nem engedélyezi az erőforrások átcsoportosítását a költségvetési szervezetek között. A maradványok 3%-a a Kormány engedélyével átvihető a következő költségvetési évre.

Forrás: IMF és OECD elemzései alapján ÁSZ szerkesztés

5. A KÖLTSÉGVETÉS ÁTLÁTHATÓSÁGA

A költségvetés végrehajtása során bemutatott rugalmasságot támogató költségvetési eszközök alkalmazása miatt kiemelt jelentőséggel bír annak bemutatása, hogy az Országgyűlés által elfogadott költségvetési törvényhez képest a költségvetés végrehajtása során mely előirányzatok és miért változtak. Ezen adatok és összefüggések bemutatása által tudja megítélni az Országgyűlés, hogy a Kormány megfelelően hajtotta-e végre a kitűzött feladatokat, valamint a társadalom tagjai is tájékoztatást kaphatnak a költségvetési gazdálkodás folyamatairól, a végrehajtás főbb eseményeiről.

Mindezen okok miatt nemzetközi szinten egyre inkább felértékelődik a költségvetés átláthatóságának biztosítása. A hazai helyzet elemzése érdekében először az átláthatóság nemzetközi megközelítéséből kerül bemutatásra.

Az átláthatóság értelmezése nemzetközi szinten

A fiskális átláthatóság fogalma az 1990-es évek végén született meg. Hasonlóan a költségvetési gazdálkodás rugalmasságához e témakörrel is számos nemzetközi szervezet foglalkozik.

Az OECD által a 2015. évben készített – a költségvetés tervezésére, végrehajtására és a folyamatok fejlesztésére vonatkozó alapelvek – ajánlás negyedik alapelve szerint biztosítani kell a költségvetés dokumentumainak átláthatóságát, azok hozzáférhetőségét a nyilvánosság számára. Az ajánlás szerint az alapelv érvényesüléséhez az alábbiak szükségesek:

- áttekinthető, tényszerű és nyilvános költségvetési jelentés (zárszámadás), amely tájékoztat a (szak)politikák kialakításáról, alakulásáról, mérlegeléséről, vitájáról, továbbá azok végrehajtásának, felülvizsgálatának kulcslépéseiről,
- a költségvetési adatokat összehasonlítható formában kell szerepeltetni a költségvetés dokumentumaiban,
- valamennyi költségvetési dokumentum teljes körű, azonnali közzététele az állampolgárok, civil szervezetek és más érdekeltek számára elérhető módon,
- a költségvetési intézkedések hatásának világos és közérthető módon is történő bemutatása és szemléltetése, így pl.: polgárok költségvetése, összefoglaló költségvetés,
- a költségvetési adatok megjelenése és felhasználása támogassa a nyílt kormányzást és az integritás erősítését a Kormányzás felsőbb és alsóbb szintjein is.

Az OECD a 2017. évben tette közzé a költségvetés átláthatóságát növelő eszközöket tartalmazó összefoglalóját⁸. A dokumentum szerint a költségvetés átláthatóságának megvalósítása számos előnnyel jár, amelyek között szerepel az elszámoltathatóság, az integritás, valamint az állampolgárok bizalmának erősödése és a költségvetés minőségének fejlesztése. Az OECD összefoglaló tanulmánya ajánlásként fogalmazza meg a következő szempontokat:

⁸ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf>

- A Kormány által előkészített költségvetési dokumentumoknak rendszeresen és meghatározott időszakonként szükséges rendelkezésre állni, megbízható, átfogó képet nyújtva a fiskális folyamatokról.
- A költségvetési irányelveket és megalapozó kimutatásokat javasolt meghatározott idővel a költségvetési törvényjavaslat betérjesztését megelőzően nyilvánosságra hozni.
- Előzetes költségvetési elemzések készüljenek a bevételi és kiadási előirányzatok alakulásáról olyan időpontban, hogy az esetleges túl- vagy alulköltekezés időben azonosítható legyen.
- A költségvetés végrehajtásáról meghatározott időszakonként javasolt évközi jelentést készíteni, hogy a szükséges korrekciós lépések időben megtehetőek legyenek.
- Javasolt jelentést készíteni az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságáról, amely tartalmazza a nemzetközi összehasonlításra alkalmas indikátorokat.
- Jelentést célszerű készíteni a fiskális kockázatokról, amely tartalmazza a költségvetés alakulását negatív irányban befolyásoló tényezőket és lehetséges hatásukat.

A nyilvánosság dimenziójában a legfontosabb elem, hogy a költségvetési információk hozzáférhetőek legyen az állampolgárok számára. Ennek keretében alapvető feltétel, hogy rendelkezésre álljanak olyan dokumentumok, amelyek közérthető módon tartalmazzák a költségvetési folyamatok alakulását és a kapcsolódó részletes adatokat.

Az **IMF** által a 2014. évben kiadott kódex⁹ harmadik pillérének belül szerepel a kockázatelemzés és közzététel alapelve. Ezen alapelv azt rögzíti, hogy a költségvetés végrehajtása során felmerülő kockázatokat, azonosításukat követően, és ezek kezelési módját szükséges bemutatni az adott költségvetési évről szóló költségvetési beszámolóban.

Az **IMF** a 2018. évben tette közzé a költségvetés átláthatóságára vonatkozó kézikönyvét¹⁰, amely a 2014. évben megjelent kódex alapelveit és az abban bemutatott gyakorlatokat magyarázza el, továbbá részletes iránymutatást nyújt ezek végrehajtásához.

Az átláthatóság mérése – Open Budget Survey

Az 1997. évben alakult International Budget Partnership (továbbiakban IBP) szervezet céljai között szerepel a költségvetési folyamatok átláthatóságának támogatása és elősegítése. Az IBP által megalkotott Open Budget Survey (továbbiakban OBS) a 2006. év óta vizsgálja a felmérésben résztvevő országok költségvetésének átláthatóságát, a költségvetési folyamatok ellenőrzését és a lakosság közpénzügyi döntésekben történő részvételét. Az OBS módszertanát tekintve nemzetközileg elfogadott kritériumrendszerrel használ, amelynek kidolgozásában az IMF, az OECD, a GIFT és az INTOSAI is részt vett.

A felmérés 109 mutató segítségével méri a költségvetési folyamat átláthatóságát, ezen mutatók révén értékeli, hogy a központi Kormány megfelelő időben nyilvánosságra hozza-e a nyolc költségvetési kulcsdokumentumot, és hogy az ezekben található adatok, információk teljes körűek

⁹ <https://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

¹⁰ <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/24788-9781484331859.xml>

és jól hasznosíthatóak-e. Az egyes országok helyezése a maximális 100 pontból elért pontszámuk alapján határozódik meg az Open Budget Indexben.

A nyilvánosság bevonásának értékelésére az OBS azt vizsgálja, hogy a Kormány milyen mértékben biztosít lehetőséget a lakosságnak, civil szervezeteknek a költségvetési (a tervezéstől a beszámolóig tartó) folyamatban való részvételle. A költségvetési folyamatok ellenőrzése keretében az OBS a törvényhozás (és a parlamenti bizottságok), a számvevőszék és független költségvetési intézmények (költségvetési tanács) szerepét vizsgálja.

Az OBS által vizsgált kérdések az alábbi, **8. táblázatban** szereplő „kulcsdokumentumok” meglétére és információtartalmára vonatkoznak.

8. táblázat

Az OBS által vizsgált költségvetési kulcsdokumentumok

1.	Költségvetési irányelvek, előzetes költségvetés	<i>Pre-Budget Statement</i>
2.	Költségvetési törvényjavaslat	<i>Executive's Budget Proposal</i>
3.	Elfogadott költségvetés	<i>Enacted Budget</i>
4.	Polgárok költségvetése	<i>Citizens Budget</i>
5.	Évközi jelentés	<i>In-year report</i>
6.	Féléves jelentés	<i>Mid-Year Review</i>
7.	Zárszámadás	<i>Year-End Report</i>
8.	Számvevőszéki jelentés	<i>Audit report</i>

Forrás: OBS módszertan alapján ÁSZ szerkesztés

A dokumentumok közül az előzetes költségvetés és a polgárok költségvetésének tartalma kevésbé ismert az állampolgárok számára. Az OECD által is javasolt *polgárok költségvetése* alatt a felmérés a költségvetési törvényről készített tömör és közérthető összefoglalót érti, amelyet bárki megérthet anélkül, hogy komolyabb pénzügyi, gazdasági, jogi ismeretei lennének. A polgárok költségvetéséből az állampolgár számára világosan látszik, hogy a közpénzek felhasználás milyen területeken és milyen irányok mentén történik, intézményesíti a Kormány elkötelezettségét, hogy intézkedéseit közérthető módon tegye elérhetővé a nyilvánosság számára.

Az OBS által végzett felmérésben Magyarország a 100 pontos maximumból az átláthatósági indexen a 2017. évben 46 pontot ért el. Ez jellemzően a globális átlag felett helyezkedett el. Az OBS szerinti kulcsdokumentumok az alábbi, **9. táblázat** szerint álltak rendelkezésre Magyarország esetében.

9. táblázat

**A költségvetési kulcsdokumentumok nyilvános elérhetősége és értékelése
a 2015. és a 2017. években**

Dokumentum megnevezése	2015	2017
Költségvetési irányelvek, előzetes költségvetési terv	<i>Nem állt rendelkezésre</i>	<i>A tartalom fejlesztendő</i>
Költségvetési törvényjavaslat	<i>Kedvező értékelés</i>	<i>Kedvező értékelés</i>
Elfogadott költségvetés	<i>Kedvező értékelés</i>	<i>Kedvező értékelés</i>
Polgárok költségvetése	<i>Nem állt rendelkezésre</i>	<i>Nem állt rendelkezésre</i>
Évközi jelentés	<i>Kedvező értékelés</i>	<i>Kedvező értékelés</i>
Féléves jelentés	<i>Nem állt rendelkezésre</i>	<i>A tartalom fejlesztendő</i>
Zárszámadás	<i>Kedvező értékelés</i>	<i>Kedvező értékelés</i>
Számvevőszéki jelentés	<i>Kedvező értékelés</i>	<i>Kedvező értékelés</i>

Forrás: OBS felmérések alapján ÁSZ szerkesztés

A költségvetés átláthatósága tekintetében a felmérés szerint Magyarország esetében jellemzően az előzetes költségvetés és féléves jelentés közzététele, továbbá a polgárok költségvetése hiányzott¹¹.

A nyilvánosság bevonásával kapcsolatos kérdésekre adott válaszok alapján Magyarország a 100-ból 11 pontot ért el, amely pontszám nem sokkal a globális átlag 12 pont alatt van. A felmérés költségvetési felügyeletet gyakorló intézményeket érintő területén az elért pontszám 65 volt, amely megfelelő minősítést eredményezett. A pontszám a törvényhozás – Országgyűlés és az Országgyűlés bizottságainak költségvetésre gyakorolt kontrollja tervezéskor és végrehajtáskor –, a Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék elért pontszámaiból tevődött össze. A részpontszámok alapján az Országgyűlés és bizottságainak kontrollja a költségvetés tervezéskor megfelelő (76 pont), a költségvetés végrehajtása során azonban alacsony (13 pont) volt.

¹¹ Magyarországon a felmérésben vizsgált években nem, azonban a 2018. és 2019. évi költségvetési törvényjavaslatához kapcsolódóan a polgárok költségvetése elkészült.

Az Állami Számvevőszék felügyelete költségvetési folyamatok során megfelelő értékelést kapott (95 pont).

Nemzetközi jó gyakorlatok bemutatása az átláthatóság esetén

Az OECD eszköztára és az IMF kézikönyve azon túl, hogy összefoglalóan tartalmazza az egyes nemzetközi szervezetek átláthatóság növelése területén készült ajánlásait, bemutatják az egyes átláthatóságot növelő eszközök, átláthatósági alapelvek gyakorlati alkalmazását is az egyes államok jó gyakorlatain keresztül. A következőkben a feltárt fontosabb jó gyakorlatok bemutatására kerül sor.

A költségvetési irányelvekről szóló összegzés a részletes költségvetési törvényjavaslat benyújtása előtt készített dokumentum, amely a Kormány következő költségvetési évre tervezett makrogazdasági és költségvetési politikai terveit tartalmazza. A költségvetési irányelvek jelentik a költségvetés stratégiai tervezési folyamatának végét, amelynek eredményeként a Kormány bemutatja, hogyan kívánja megvalósítani kitűzött céljait a rendelkezésre álló forrásokból. A költségvetési irányelveknek javasolt tartalmaznia a makrogazdasági előrejelzéseket, a főbb bevételi és kiadási intézkedéseket és prioritásokat, az előzetes költségvetési mérleget és az államadóságra vonatkozó tervezett adatokat.

Franciaországban az előzetes költségvetési tervet minden év június 30-ig beterjesztik az Országgyűlés elé. Ez fontos mérföldkő, ugyanis a Parlament a költségvetési törvényjavaslat benyújtását megelőzően már értesül a Kormány gazdasági és fiskális politikájának legfontosabb változásairól, a pénzügyi jellemzők várható alakulásáról, továbbá a kiadások előre látható kereteiről.

A kiegészítő költségvetés a már elfogadott költségvetési törvény módosítására, kiegészítésére irányuló törvényjavaslat olyan jelentős előirányzatok átcsoportosítása esetén, amelyet megalapozó körülmény az eredeti költségvetés tervezésekor nem volt előrelátható. Ezáltal szabályozható a már elfogadott költségvetésben szereplő kiadási előirányzatok túllépése.

Svédországban a Kormánynak lehetősége van évközben a központi költségvetés felülvizsgálata és az előirányzatok átcsoportosítására, zárolására. Az előirányzatok ilyen módon történő csökkentése és növelése kiegészíti egymást, vagy a következő év bevételei előirányzatainak terhére történik. A kiegészítő költségvetést jellemzően gyakran alkalmazzák a technikai kiigazítások esetén.

A polgárok költségvetéséhez hasonlóan javasolt a költségvetés további dokumentumaihoz is polgári változat készítése.

Példaként említhető Németország, ahol külön honlapon jelenik meg a költségvetési törvényhez kapcsolódó polgárok költségvetése mellett a költségvetés végrehajtásának polgári változata is. A felhasználóbarát oldalon az állampolgár az egyes évek szerint összehasonlítható módon, gyorsan információhoz juthat a költségvetés és a zárszámadás adatai tekintetében.

A költségvetési előirányzatok előzetes teljesülésének dokumentuma biztosítja a költségvetési folyamatok és adatok évközi monitoringját. A dokumentumok elkészítése során kiemelt figyelmet kell fordítani a szezonális tényezőkre, a várható egyszeri eseményekre és további más olyan tényezőkre, amelyek jelentősebb bevételi és kiadási ingadozáshoz vezethetnek.

Írországban a Pénzügyminisztérium minden év elején kimutatást készít és tesz közzé a kiadások és bevételek alakulásáról, amely dokumentum kiindulási alapot jelent a költségvetés végrehajtásáról készülő havi jelentésekhez. Az évközi jelentések (havi szinten) a költségvetés adott időszakra vonatkozó végrehajtásának megvalósulását követik nyomon, és jelzik a Kormány számára, amennyiben korrekciós intézkedések megtétele szükséges.

A havonta közzétett évközi jelentések Portugália és Görögország esetében a teljes Kormányzati szektor, az Egyesült Királyság esetében a közszféra egészének adatait tartalmazzák.

A féléves költségvetés-végrehajtási jelentés átfogó képet nyújt a költségvetés végrehajtásáról, elemzi is annak hatásait, és alapot jelent a következő év költségvetésének tervezéséhez. Tartalmaznia kell a költségvetés várható egyenlegét, a közgazdasági előrejelzések felülvizsgálatát, és az év során hozott költségvetést érintő Kormánypolitikai döntéseket.

Nemzetközi jó gyakorlatként említhető e dokumentum elkészítése szempontjából Olaszország és Portugália.

6. A RUGALMASSÁG ÉS AZ ÁTLÁTHATÓSÁG FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI

A nemzetközi példák és tapasztalatok, valamint a hazai szabályozási környezet alapján fogalmazhatóak meg a költségvetés rugalmasságának és átláthatóságának fejlesztési lehetőségei. E lehetőségek esetén is kiemelten fontos hangsúlyozni, hogy a rugalmasság és az átláthatóság fejlesztése párhuzamosan történjen.

A költségvetés végrehajtásának rugalmasságára vonatkozó fejlesztési lehetőségek

Az előirányzat maradványok felhasználása, illetve az előirányzatok módosítása és átcsoportosítása eszközök alkalmazásánál megfigyelhető, hogy a magyar költségvetési szabályozás is alkalmazza ezen eszközöket, azonban eltérő kiterjedéssel. Az előirányzat maradványok felhasználása esetén a nemzetközi példákhoz képest szigorúbb, ugyanakkor az előirányzatok módosítása és átcsoportosítása esetén a szabályozás kevésbé szigorú változást enged. Mindez önmagában nem jelent előnyt, vagy hátrányt, azonban a költségvetési folyamatok átláthatóságát, nyomon követhetőségét alapvetően befolyásolja. E szempontok értékelésére a következő alfejezetben kerül sor.

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága, figyelembe véve a költségvetés egyensúlyának folyamatos teljesülését, számos eszközzel biztosítható. A hazai költségvetési gyakorlat jellemzői alapján több, jelenleg is alkalmazott technika módosított alkalmazása támogatni tudja a Kormányt a nagyobb mértékű rugalmasság elérésében. A következőkben e lehetséges eszközök bemutatására kerül sor.

Az elemzés függeléke tartalmazza továbbá a bértömeg-gazdálkodásra, ezen belül is a teljesítménybér alkalmazására vonatkozó szempontokat. Ezen eszköz közvetetten befolyásolhatja a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát.

A feltétel nélkül túlléphető előirányzatok számának csökkentése

A feltétel nélkül túlléphető előirányzatok esetében a költségvetés tervezése során javasolt az előző évi teljesítési adatok nagyobb mértékű figyelembe vétele. Az előző években túlteljesülő előirányzat esetében nagyobb a valószínűsége a következő évi túlteljesülésnek.

A rendszeresen alul-, illetve túlteljesülő előirányzatoknál az előirányzat értékének kialakításánál nemcsak a bázisszemlélet, hanem a több éve teljesülő tendenciák figyelembe vétele is szükséges. A több éve alulteljesítő tételek többlet forrását ezáltal át lehetne csoportosítani más előirányzatokhoz már a tervezés során. E módszer alkalmazásával a költségvetés előre fel tudna készülni e hatások kezelésére és nem a végrehajtás során kell a finanszírozási problémákat kezelni.

Az alapvető tervezési probléma megszüntetése jellemzően az ilyen típusú előirányzatok számának csökkentése által lehetséges. Célszerű mérlegelni, hogy mely előirányzatok esetén nem mérhető fel előzetesen a szükséges költségvetési forrás nagyságrendje.

Az ebbe a körbe tartozó előirányzatoknál célszerű a feltétel nélkül való túllépés lehetőségét megszüntetni és egy olyan tartalék jellegű előirányzatot képezni, amelyből az év közben fellépő többletigények (előirányzat módosítások) fedezhetőek. Ezáltal a végrehajtás során, egyéb előirányzat módosítása nélkül, biztosítható a szükséges költségvetési forrás. E módszer nemcsak a költségvetés tervezését teszi átláthatóbbá, hanem a végrehajtás is egyértelműen nyomon követhető. Továbbá az év során esetlegesen fel nem használt tartalék átcsoportosítható más költségvetési célok érdekében.

A beruházási előirányzatok közötti átcsoportosíthatóság rugalmasabbá tétele

A 2019. évi költségvetési törvényben szerepel először a Beruházás Előkészítési Alap. Ennek célja a központi költségvetési forrásokból finanszírozott beruházások megalapozottságának elősegítése az előkészítési folyamatok célzott, elszámoláshoz kötött finanszírozásával. Az előirányzat – tényleges funkciójához igazodva – a 2019. évtől a központi tartalékok között került megtervezésre. A rendelkezésre álló 20,0 Mrd Ft felhasználásának eljárási szabályait a Kormány rendeletben¹² állapítja meg, amely szerint az Előkészítési Alap fedezetet nyújt a megvalósíthatósági tanulmánytól a kivitelezési terv elkészítéséig felmerülő kiadásokra.

A szabályozás új elemét jelenti az állami magasépítési beruházások megvalósítása kapcsán a Beruházási Ügynökség létrehozása¹³. A szervezet feladatai közé tartozik a kormányzati magasépítési beruházás előkészítésében való közreműködés, az építetói feladatok és a műszaki ellenőri tevékenység ellátása. Először a 2020. évi költségvetésben jelenik meg a Beruházási Ügynökség, mint költségvetési fejezet, amely valamennyi általa megvalósítandó magasépítési beruházások előirányzatait tartalmazza. A magasépítési beruházások esetében – hasonlóan a korábban alkalmazott Beruházási Alaphoz – lehetővé válik, hogy a beruházások előrehaladási ütemének megfelelően kerüljön sor a költségvetési források felhasználására, az egyes kapcsolódó előirányzatok közötti átcsoportosítás által.

Megfontolandó, hogy a költségvetési gazdálkodás a Beruházás Előkészítési Alap mellett a Beruházási Alapot is újra alkalmazza – a magasépítési beruházások mellett – az állami beruházások megvalósításának, kivitelezésének megfelelő műszaki és pénzügyi koordinálása érdekében. Ezáltal azon beruházások, amelyeknél a kivitelezés feltételei rendelkezésre állnak az eredeti ütemtervhez képest gyorsabban megvalósíthatóak. Azon beruházásokra pedig, ahol késedelmek lépnek fel, nem szükséges külön pénzügyi források biztosítása. Ugyanakkor a késedelem okainak elhárítását követően ezen beruházási programok is megvalósíthatóak.

Megfontolandó a Beruházási Alapnál alkalmazott működési módszer (rugalmasságot támogató technika) kiterjesztése az egyéb, a központi költségvetésben szereplő beruházásokra is. Az érintett beruházások kijelölése során célszerű a beruházások ágazati kapcsolódását, valamint tervezett nagyságrendjét figyelembe venni, a költségvetési döntéshozó által meghatározott jelentős értékű beruházásokra koncentrálni. Ezáltal biztosítható lenne a megvalósítási szinthez közeli irányítás, amelynek keretében a beruházást megvalósító szervezet beruházást menedzselő tevékenysége közvetlen módon áttekinthető lenne a finanszírozó fejezet számára.

¹² 222/2017. (VIII. 11.) Korm. rendelet a Beruházás Előkészítési Alap felhasználásával kapcsolatos döntési hatáskörökről

¹³ az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXXXVIII. törvény

Az átláthatóság fejlesztése érdekében alkalmazható lépések

Az IBP által megalkotott OBS módszertan alapján a költségvetési folyamatok átláthatósága különböző dokumentumok elkészítésével és nyilvánosságra hozatalával javítható.

Célszerű a költségvetési törvényjavaslat készítését megelőzően a költségvetési irányelvekről és az előirányzatok előzetesen tervezett értékéről szóló kimutatás elkészítése. E dokumentum tartalmazza a Kormány fiskális politikai szándékait és a kapcsolódó makrogazdasági előrejelzéseket, a tervezett bevételeket és kiadásokat, valamint azok egyenlegét és az államadósság tervezett alakulását. Ezen információk rendelkezésre bocsátása támogathatja az Országgyűlést a költségvetés tervezése során.

Magyarország esetében az IBP felmérése a 2017. évben hiányolta a polgárok költségvetésének közzétételét. Ugyanakkor e dokumentum a 2018. és 2019. években már elkészült és közzétételre került a költségvetési törvényjavaslat vonatkozásában. Az OECD, az IMF és az IBP is hangsúlyozza, hogy a polgárok költségvetését célszerű elkészíteni a költségvetés megvalósítási és az arról szóló beszámolás folyamatában is. Ez alapján fontos, hogy a polgárok költségvetése a költségvetési folyamat minél több területén elkészüljön és nyilvánosan is elérhető legyen.

Az átláthatóság nemcsak a költségvetési dokumentumok körének bővítése által, hanem a közvetített információk körének és mértékének megfelelő kialakítása révén is biztosítható.

A költségvetési folyamatok átláthatóságának javítása érdekében javasolt nemcsak a felhasznált költségvetési források értékét bemutatni, hanem arra is kitérni, adott pénzeszköz segítségével az egyes költségvetési szervek milyen színvonalon, minőséggel látták el feladataikat. Ennek ismeretében lehetséges a Kormány szintjén az átfogó költségvetési célok megvalósulásának értékelése. Mindez azért is kiemelkedő jelentőségű, mert a társadalom tagjait nemcsak a pénzköltés értéke és területe érdekli, hanem az is, hogy ezért cserébe milyen minőségű termékeket és szolgáltatásokat kaptak a költségvetési év során. Mindez abból a szempontból is fontos, hogy ezek alapján biztosítható az elszámoltathatóság a Kormány és a parlament részéről.

A költségvetés által a rugalmas reagálás érdekében alkalmazott tartalékképzés és ennek felhasználása közvetett módon, az egyes előirányzatok keretében kerül jelenleg bemutatásra. Azonban a tartalékok felhasználásáról szóló részletes információk szükségesek ahhoz, hogy megállapítható legyen mely előirányzatoknál és miért került sor a tartalék előirányzat felhasználására. Ezen költségvetési kapcsolatok bemutatása által – fejezeti szintre lebontva – egyértelműen bemutatatható milyen változások és milyen okból történtek a költségvetés végrehajtása során az elfogadott költségvetési törvényhez képest.

A költségvetés jelentős értékben használ fel az előző évben képződött maradványt. A költségvetési törvény és ennek mellékletei jellemzően csak a mennyiségi jellegű kérdésre adnak választ. Azonban a végrehajtás során az adott költségvetési szerv szabad maradványának ismerete mellett az is fontos, hogy ez milyen ok, vagy okok miatt képződött. Ezen információk hozzájárulhatnak a tervezési és a végrehajtási folyamat értékeléséhez is, lévén nemcsak a mennyiségi, hanem a képződött maradvánnyal kapcsolatos minőségi jellemzők is feltárhatóak.

A maradványok képződése és az előirányzat-módosítások esetén kiemelten fontos szempontot jelent, hogy az érték adatok mellett az indoklás is rendelkezésre álljon a költségvetési szervek,

a fejezetek és a költségvetés szintjén is. Ezáltal válik láthatóvá, hogy a képződött maradvány, valamint a megvalósított előirányzat-módosítás mennyiben volt betudható a gazdálkodástól független külső, illetve a gazdálkodásból eredő belső tényezőnek. Mindez alapvető szempontot jelent az elszámoltathatóság érdekében is, hiszen a belső indokok ismerete rávilágíthat a helytelen költségvetési döntésekre.

A helytelen, nem szakszerű költségvetési döntések feltárása arra is ráirányítja a figyelmet, hogy nem indokolható a kötelezettséggel terhelt maradványok következő évre való automatikus átvitele. Amennyiben ilyen jellegű költségvetési döntés kerül feltárára, megfontolandó a Kormány számára az adott intézménytől, vagy fejezettől e forrásokat elvonni megelőzve az előirányzat pénzügyi jellegű felhasználását.

Az előirányzatok átcsoportosítása kapcsán – felhasználva a bemutatott ország példák tapasztalatait – célszerű továbbra is fenntartani a rugalmas megvalósítást támogató szabályokat. Azonban az átláthatóság javítása érdekében fontos bemutatni azt is, miért került sor az adott előirányzat egy részének átcsoportosítására és mindez összességében hogyan járul hozzá a költségvetési célok megvalósításához.

7. ÖSSZEGZÉS

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága és átláthatósága alapvető fontosságú mind a költségvetési politika döntéshozói, mind pedig a társadalom tagjai számára. A költségvetés végrehajtása során többféle módon és mértékben változhatnak a keretfeltételek. A gyakorlat azt mutatja, hogy e változások nagy számban következnek be, amelyek kezelése érdekében a Kormánynak a költségvetés végrehajtása során folyamatosan készenlétben kell állnia, fenntartva a hatásokra való reagálás képességét.

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága számos szempontból értelmezhető. E fogalom értelmezhető az egyes végrehajtási szintek vonatkozásában, valamint a költségvetési folyamat különböző elemeinél. Fontos hangsúlyozni, hogy a költségvetés rezilienciájának kiépítése és erősítése feltételezi egy megfelelő minőségű költségvetés tervezési rendszer alkalmazását. Ugyanakkor a rugalmasság mérése és értékelése folyamatosan indokolt a költségvetési folyamat keretében.

A költségvetést végrehajtásának rugalmasságát az tudja biztosítani, hogy a költségvetés végrehajtásáért felelős három szervezeti szint, vagyis a Kormány, a költségvetési fejezetek irányító szervei és a költségvetési szervek egyaránt rendelkeznek rugalmasságot elősegítő eszközökkel. Általános feltételt jelent ezen eszközök alkalmazása során, hogy a költségvetési szabályok betartása szükséges. Továbbá megállapítható, hogy az eszközök és technikák közös jellemzője, hogy rendelkezésre áll az alkalmazásukhoz a jogszabályi háttér.

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága révén képes reagálni az adott területen bekövetkezett változásokra és ennek segítségével semlegesíteni, illetve kezelni lehet a felmerülő kihívásokat, költségvetési kockázatokat.

A hazai költségvetési szabályrendszer elemei megtalálhatóak a többi európai ország szabályozásában is. Természetesen e szabályok kiterjedése, megközelítési módja és tartalma országonként különböző. Mindez egyértelmű következménye annak, hogy az európai országok társadalmi-, politikai- és költségvetési gyakorlata különböző beállítottságú, emiatt különböző a költségvetés felépítése és eltérnek az alkalmazott költségvetési módszerek is. Ez utóbbi szempont egyértelműen meghatározza azt is, hogy eltérő módon vélekednek a rugalmasságot befolyásoló költségvetési eszközök alkalmazásának mértékéről. Az eltérések ellenére az azonban megállapítható, hogy mindenképpen szükséges a rugalmasságot támogató eszköztár kialakítása és szisztematikus alkalmazása.

Általános elvárásként fogalmazható meg, hogy a költségvetés végrehajtásának rugalmasságára vonatkozó változás nem okozhatja az átláthatóság csökkenését. Az átláthatóság nemzetközi szakirodalmának áttekintése által megállapítható, hogy a költségvetés rugalmasságát támogató eszközök alkalmazása együtt kell járjon az átláthatóság fejlődésével. Mindez annak következménye, hogy a költségvetés végrehajtása során a rugalmasságot támogató költségvetési eszközök alkalmazása által módosul az adott évi költségvetési törvény, amelyek miatt a változások bemutatása és átláthatósága jelentősen felértékelődik.

A hazai költségvetési rendszer elemzése alapján megállapítható, hogy a magyar költségvetési gyakorlat számos eszközt alkalmaz a rugalmasság fenntartása és erősítése érdekében. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy ezen eszközök alkalmazása nem átfogó módon történik a költségvetés végrehajtása során.

A költségvetési rendszer, a meglévő eszközök mellett, azonban további lehetőségeket is rejt magában, amelyek alkalmazása megfontolandó. Ezek révén tovább növelhető a rugalmasság mértéke. Ezen eszközök közé tartozik a feltétel nélkül túlléphető előirányzatok számának csökkentése, illetve a Beruházási Alap általános alkalmazása.

Az átláthatóság érdekében tett lépések további folytatása is indokolt. Ezek közé tartozik a költségvetés végrehajtási folyamatáról készített költségvetési dokumentumok rendszeres összeállítása és nyilvánosságra hozatala, valamint a költségvetés végrehajtásának rugalmassága növelése érdekében tett lépések, intézkedések hatásainak részletes bemutatása és értékelése.

FÜGGELÉK

A bértömeg-gazdálkodás és a teljesítménybér, mint költségvetési eszköz a költségvetés végrehajtásának rugalmassága növelése érdekében

A bértömeg-gazdálkodás lényege, hogy felmérésre kerülnek az adott intézmény által ellátott feladatok és az ebből származó bérköltség nagysága. Az adott intézménynek gazdálkodása során e keretet szükséges betartania, továbbá ha a feladatait e kereten belül tudja ellátni, akkor a megtakarítás egy részét felhasználhatja egyéb költségvetési célok megvalósítása érdekében.

Magyarországon jelenleg a közszolgálati javadalmazási, besorolási rendszer működési elve alapján jellemző, hogy az kap magasabb bért, aki hosszabb szolgálati idővel rendelkezik. Időről időre azonban felvetődik a kérdés, hogy hogyan lehetne ösztönzően, teljesítmény alapján kialakítani a bérezési rendszert, figyelembe véve a rendelkezésre álló bérkeretet. A nagyobb teljesítmény az érintett költségvetési szerv részéről azért fontos, mert ez együtt járhat a bevételek növekedésével, valamint a teljesítmény növekedése az általános bérezési rendszer alkalmazásához képest megtakarításokat eredményezhet a bérekre fordított kiadásoknál.

A közsférában a munkateljesítmény bérekben való érvényesítésére jelenleg alkalmazható módszerek közé tartozik a bér eltérítés, a jutalom, a soron kívüli pálya-előmenetel és a közszolgálati címek adományozása.

Hazai viszonylatban a teljesítménybér alkalmazására egy tipikus példát jelent a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban NAV) bérezési módszere. A NAV által alkalmazott bérrendszer specialitása, hogy a jogviszonyban eltöltött idő mellett, jelentős mértékben díjazza a kiemelkedő teljesítményt. A nagyobb felelősségvállalás, nagyobb önállóság és szakmai fejlődés jelenti a bérezésben való előmenetel alapját.

A NAV-nál az életpályamodell mellett működik egy elvárt bevételi szinthez kötött érdekeltségi rendszer is. A központi költségvetésről szóló törvény 20. §-a alapján az államháztartásért felelős miniszter a XVI. Nemzeti Adó- és Vámhivatal fejezet, 1. Nemzeti Adó- és Vámhivatal cím, 1. Működési költségvetés előirányzat-csoport, 1. Személyi juttatások kiemelt előirányzatát legfeljebb 5,0 Mrd forinttal, a 2. Munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó kiemelt előirányzatát legfeljebb 1,0 Mrd forinttal negyedévente megemelheti, ha az általa a negyedévet megelőzően meghatározott adónemek vonatkozásában teljesülnek az általa meghatározott negyedéves bevételi tervek. A negyedik negyedévben ezen előirányzatok akkor is megemelhetők, ha december 21-ig befolyt bevételek alapján megállapítható, hogy várhatóan teljesülni fog a negyedik negyedéves bevételi terv.

A NAV-nál működő érdekeltségi rendszer a szervezeti teljesítményt ismeri el az elvárt bevételi szint teljesítésének költségvetési törvényben előírt összegben történő premizálásával. Ez a modell a költségvetés más területein – az egészségügyben, oktatásban vagy más közigazgatási területeken – a nemzetközi tapasztalatok alapján akkor tudna működni, ha

- egyrészt az adott ágazatra, azon belül a szervezetre jellemző teljesítménycél kerülné kitűzésre,

- másrészt annak elérése esetén – hasonlóan a NAV-hoz – az adott szervezet költségvetésben biztosított lenne az ösztönzés pénzügyi fedezete.

Amennyiben a központi költségvetés más szervezeteinél egy hasonló érdekeltségi rendszerrel való áttérés keretfeltételeit kialakítják, azzal az alkalmazottak érdekeltsége, közvetetten a költségvetés végrehajtásának rugalmassága növekedhet.

A teljesítménybér kialakításának további előnye, hogy amennyiben az adott területen átmeneti időtartamban több feladat merül fel ezek ellátása a meglévő erőforrások felhasználásával lehetséges, figyelemmel a motivációs rendszer megalkotására. Ebben az esetben a kiadásnövekedés elmaradása, kiküszöbölése értékelhető a költségvetés végrehajtásának rugalmassága növekedéseként.

RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

ÁSZ	Állami Számvevőszék
Áht.	Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ávr.	Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
RKI	Rendkívüli Kormányzati intézkedések
OVA	Országvédelmi Alap
Gst.	Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)
IMF	Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund)
DEL	Minisztériumi kiadási korlátok (Departmental expenditure limits)
AME	Évente kezelt kiadások (Annually managed expenditure)
IBP	International Budget Partnership
OBS	Open Budget Survey
GIFT	Global Initiative of Fiscal Transparency
INTOSAI	Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (International Organisation of Supreme Audit Institutions)
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁSZ 18275 számú Jelentés (2018): 2017. évi Zárszámadás - Magyarország 2017. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése
2. ÁSZ 18177 (2018): Vélemény a 2019. évi költségvetésről - Vélemény Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról, 2018. június
3. ÁSZ Elemzés (2018): Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2017. évi II. félévi költségvetési folyamatokról
4. ÁSZ Elemzés (2018): Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2018. évi I. félévi költségvetési folyamatokról
5. ÁSZ 17208 számú Jelentés (2017): 2016. évi Zárszámadás - Magyarország 2016. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése
6. ÁSZ (2017): Elemzés a maradványok keletkezésének és felhasználásának, valamint az uniós források hatása a költségvetés szerkezetére, 2017. szeptember
7. ÁSZ 17085 (2017): Vélemény a 2018. évi költségvetésről - Vélemény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról, ÁSZ, 17085, T/15381/10, 2017. május.
8. ÁSZ 16062 (2016): Vélemény a 2017. évi költségvetésről - Vélemény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról, ÁSZ, 16062, T/10377/4, 2016. május
9. ÁSZ 15031 számú Jelentés (2015): Az egyensúlyjavító intézkedések ellenőrzése – Az egyes egyensúlyjavító intézkedések és azok hatása a költségvetés végrehajtására című ellenőrzésről, 15031, 2015. február
10. ÁSZ 15094 (2015): Vélemény a 2016. évi költségvetésről - Vélemény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról, ÁSZ, 15094 T/4730/5, 2015. május
11. ÁSZ 14221 (2014): Vélemény a 2015. évi költségvetésről - Vélemény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról, ÁSZ, 14221 T/1794/11, 2014. november
12. ÁSZ 13110 (2013): Vélemény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról, ÁSZ, 13110 T/12415/2, 2013. október
13. Domokos László (2011): Hitelesség és rugalmasság – A magyar közpénzügyi rendszer változásai. Pénzügyi Szemle 2011/3 (p. 285-296.)

14. Gerhard Steger (2012): Budget reform in Austria - From traditional to modern budgeting,
15. Gerhard Steger (2013): Budget Reform: Lessons Learned from Austrian Case, Ministry of Finance, Austria
16. GIFT (2012): High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability,
17. IBP (2017): Open Budget Survey – Hungary, Washington, International Budget Partnership
18. IMF (2014): Fiscal Transparency Code
19. IMF (2018): Fiscal Transparency Handbook, Washington, International Monetary Fund, Publication Services
20. Magyar Államkincstár (2018): 2018. évi központi költségvetés végrehajtásának adatai 2018.08. hó letöltés helye: <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/2018-evi-kozponti-koltsegvetes-vegrehajtasanak-adatai/3861/>
21. NAO (2017): National Audit Office Strategy 2019-19 to 2020-21, NAO External Relations DP
22. OECD (2002): Best Practices for Budget Transparency
23. OECD (2006): Budgeting in Norway OECD Journal on Budgeting, Volume 2006/1,
24. OECD (2014): Budget review Germany, OECD Journal on Budgeting, Volume 2014/2
25. OECD (2015): Recommendation of the council on budgetary governance, Public Governance and Territorial Development Directorate
26. OECD (2017): Budget Transparency Toolkit – Practical steps for supporting openness, integrity and accountability in Public Financial Management
27. OECD (2018): Budgeting in Austria, OECD Journal on Budgeting, Volume 2018/1
28. Open Budget Survey (2017): Countries questionnaire
29. Pulay Gyula (2013): A költségvetési gazdálkodás és tervezés (költségvetési adótervezés) nemzetközi gyakorlata – OECD költségvetési alapelvei, az EU költségvetési irányelvei, az EU kis tagállamainak költségvetési gazdálkodási gyakorlata, Lentner Cs. (szerk.): Közpénzügyek és államháztartástan II., Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest

30. Pulay Gyula - Simon József – Szilas István (2017): A költségvetési maradvány, mint költségvetési kockázat, Pénzügyi Szemle, 2017/4, 438-439. oldalak
31. T/1671 törvényjavaslat Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról
32. T/15381. számú törvényjavaslat Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
33. T/1758 törvényjavaslat Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról
34. T/503. számú törvényjavaslat Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről
35. 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről, T/15381 törvényjavaslat Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
36. 2018. évi L. törvény Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről, T/503 törvényjavaslat Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről

MELLÉKLETEK

1. melléklet: Az előirányzat-maradványok tárgyévi keletkezése és felhasználása egyes kiemelt* fejezeteknél (2015-2017)

Fejezet megnevezése	Maradvány (Mrd Ft)								
	keletkezés	felhasználás	egyenleg	keletkezés	felhasználás	egyenleg	keletkezés	felhasználás	egyenleg
	a 2015. évben			a 2016. évben			a 2017. évben		
I. Országgyűlés	21,4	24,2	-2,8	23,3	21,4	1,9	15,5	23,3	-7,8
VI. Bíróságok	21,2	18,6	2,6	13,3	21,2	-7,9	12,3	13,3	-1,0
XI. Miniszterelnökség	53,0	56,3	-3,3	427,1	223,7	203,4	214,6	172,1	42,5
XII. Vidékfejlesztési Minisztérium/ Földművelésügyi Minisztérium	245,4	262,0	-16,6	84,0	75,1	8,9	86,5	84,0	2,5
XIII. Honvédelmi Minisztérium	11,8	6,1	5,7	18,1	11,8	6,3	94,2	18,1	76,1
XIV. Belügyminisztérium	92,8	61,6	31,2	242,0	92,7	149,3	356,1	242,0	114,1
XV. Nemzetgazdasági Minisztérium	48,0	32,3	15,7	121,0	48,5	72,5	210,6	121,0	89,6
XVI. Nemzeti Adó- és Vámhivatal	16,4	15,3	1,1	30,5	16,4	14,1	46,7	30,5	16,2
XVII. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	263,8	129,9	133,9	200,8	266,8	-66,0	465,1	200,8	264,3
XVIII. Külgazdasági és Külügyminisztérium	20,9	26,0	-5,1	20,7	20,9	-0,2	29,6	20,7	8,9
XIX. Unió fejlesztések	100,2	461,8	-361,6	370,7	100,2	270,5	388,0	370,7	17,3
XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma	203,1	217,4	-14,3	595,4	199,7	395,7	755,7	595,3	160,4
XXXIII. Magyar Tudományos Akadémia	18,5	20,0	-1,5	41,0	18,4	22,6	49,1	41,0	8,1
<i>Érintett fejezetek összesen</i>	1116,5	1331,5	-215,0	2187,9	1116,8	1071,1	2724,0	1932,8	791,2
<i>Központi költségvetés előirányzat-maradványa összesen</i>	1140,8	1344,1	-203,3	2211,2	1141,1	1070,1	2743,1	1956,1	787,0
<i>Arányuk a költségvetés összes előirányzat maradványához viszonyítva (%)</i>	97,9%	99,1%	—	98,9%	97,9%	—	99,3%	98,8%	—

*Kiemelt fejezet, amelynek valamely előirányzatán a 2016. évben 10 Mrd Ft-nál nagyobb összegben használtak fel maradványt vagy keletkezett maradvány.

Forrás: A 2015-2017. évi zárszámadási törvényjavaslatok indoklásai alapján ÁSZ szerkesztés

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 10.

Levélcím: 1364 Budapest 4. Pf. 54

Telefon: +36 1 484 9100 Telefax: +36 1 484 9200

www.asz.hu